

# Forschungsbericht 42

Herausgegeben im Auftrag der  
Konrad-Adenauer-Stiftung

von Franz Schuster  
Institut für Kommunalwissenschaften

# Opposition in Großstadtparlamenten

Oscar W. Gabriel  
Peter Haungs  
Matthias Zender

Verlag Ernst Knoth · Melle

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen der Projektgruppe  
„Parteiarbeit in Großstädten“ des Instituts für Kommunalwissenschaften der  
Konrad-Adenauer-Stiftung erstellt.

Projektgruppenmitglieder:

Karl-Heinz Bilke †, Hauptgeschäftsführer der  
Konrad-Adenauer-Stiftung (Projektleiter)  
Dr. Oscar W. Gabriel, Universität Mainz  
Prof. Dr. Peter Haungs, Universität Trier  
Dipl.-Soz. Horst Kanitz, Wissenschaftl. Mitarbeiter im Institut für  
Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung  
Dipl.-Pol. Karl-Joachim Kierey, Leiter der Hauptabteilung  
Öffentlichkeitsarbeit der Bundesgeschäftsstelle der CDU  
Dr. Jo Klein, Universität Aachen  
Prof. Dr. Herbert Kühn, Gesamthochschule Essen  
Dr. Norbert Lammert, MdB, Bochum  
Dipl.-Pol. Peter Radunski, Bundesgeschäftsführer der CDU  
Karl Schumacher, Leiter der Hauptabteilung Organisation der  
Bundesgeschäftsstelle der CDU  
Dipl.-Volkswirt Franz Schuster, Leiter des Instituts für  
Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung  
Prof. Dr. Klaus Simon, Universität Konstanz  
Dr. Matthias Zender, M.A., Wissenschaftl. Mitarbeiter im Institut für  
Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Gabriel, Oscar W.:**

Opposition in Großstadtparlamenten / Oscar W. Gabriel ; Peter  
Haungs ; Matthias Zender. [Hrsg. im Auftr. d. Konrad-Adenauer-  
Stiftung von Franz Schuster]. – Melle : Knoth, 1984.

(Forschungsbericht / Konrad-Adenauer-Stiftung ; 42)

ISBN 3-88368-094-X

NE: Haungs, Peter: ; Zender, Matthias: ;  
Konrad-Adenauer-Stiftung: Forschungsbericht

Verlag Ernst Knoth GmbH, Melle  
in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin  
Oktober 1984

ISBN 3-88368-094-X

Forschungsbericht

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Herstellung: Ernst Knoth GmbH, Melle

© Verlag Ernst Knoth GmbH, Melle und

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin

Alle Rechte vorbehalten

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung des Verlags

Printed in Germany

**In memoriam**  
**Karl-Heinz Bilke**

## Vorwort

**„Ich höre, daß in den Rathäusern immer so einträchtig zusammengearbeitet wird. Ja, meine Damen und Herren, warum denn?! Machen Sie eine vernünftige und kräftige Opposition, wo Sie in der Minderheit sind, damit die Leute merken, daß Sie da sind.“**

(Konrad Adenauer auf der Delegiertenversammlung der CDU des Rheinlandes und Westfalens am 18. 1. 1960 in Essen.)

Mit dem Argument, in den Städten und Gemeinden gebe es keine christlich- oder sozialdemokratischen Bürgersteige, wurden lange Zeit grundsätzliche Unterschiede zwischen der Kommunalpolitik und der „großen Politik“ begründet. In der Arbeit der kommunalen Gremien sollte der Sachbezug Vorrang vor dem Parteienstreit haben. Die juristisch ausgerichtete Kommunalwissenschaft stützte diese Abgrenzung zwischen der Staats- und der Kommunalpolitik, indem sie auf die Stellung der Kommunen als Teil der Verwaltung in den Ländern hinwies.

Erst in den letzten zehn Jahren nahm die Kritik an dem bis dahin vorherrschenden Verständnis der Kommunalpolitik als einer rein sachbezogenen, parteifernen und konfliktarmen Sphäre zu. Insbesondere Politikwissenschaftler machten auf die Angleichung des kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses an die Gegebenheiten auf der Bundes- und der Landesebene aufmerksam. Sie verwiesen auf den Bedeutungsgewinn in der Kommunalpolitik, auf die zunehmende Polarisierung zwischen Mehrheit und Minderheit in der kommunalen Vertretungskörperschaft, auf die parteipolitische Durchdringung der Verwaltungen. Damit wurde auch die Frage nach der „Opposition in der Kommunalpolitik“ zu einem politikwissenschaftlichen Thema.

Bemerkenswerterweise aber wurde bislang die einschlägige Diskussion fast ohne jeden Bezug auf die tatsächlich beobachtbaren Verhaltensweisen und Einstellungen der Mandatsträger in den Städten und Gemeinden geführt. An diesem Problem setzt nunmehr diese Studie des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung an.

Die Untersuchung bezieht sich auf alle zehn CDU-Fraktionen in den nordrhein-westfälischen Großstädten mit über 200000 Einwohnern. Die CDU stellt dort (nach den Kommunalwahlen 1979) jeweils die zweitstärkste Fraktion, wobei die Abstände zwischen SPD und CDU recht unterschiedlich sind. Die Arbeit beruht – neben ausführlichen Interviews mit auf kommunaler Ebene haupt- und ehrenamtlich politisch tätigen Personen – auf der schriftlichen Befragung nahezu aller CDU-Mandatsträger (275 von 293) aus diesen Kommunalparlamenten.

Die Vorliebe für eine sachbezogene, konfliktfreie Form kommunaler Selbstverwaltung, das traditionelle Modell der Kommunalpolitik, in der der Parteienkonflikt keine wesentliche Rolle spielt, prägt auch die Einstellungen zur Opposition in der Kommunalpo-

litik. Zwar gibt es nach der Meinung der meisten Ratsmitglieder in den großstädtischen Vertretungskörperschaften eine klare Frontstellung zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion, doch stößt diese Konstellation keineswegs auf ungeteilte Zustimmung: 46% befürworteten eine klare Rollentrennung von „Regierung“ und „Opposition“ in der Kommunalpolitik, 36% lehnten dies ab.

Vorbehalte gegen eine Polarisierung der kommunalen Gremien in eine Regierungs- und eine Oppositionsfraktion sind überwiegend in personalpolitischen Überlegungen begründet. Für einen Rückzug der Minderheitsfraktion aus den kommunalen Führungspositionen (Bürgermeister, Beigeordnete), wie er aus einer verschärften Oppositionsstrategie folgen könnte, gab es keinerlei Unterstützung. Nahezu alle Befragten hielten es für möglich, eine harte Opposition in Sachfragen mit einer Beteiligung an der kommunalpolitischen Führung zu verbinden, und fast  $\frac{2}{3}$  der Mandatare sprachen sich denn auch für eine solche Vorgehensweise aus. Derzeit ist die CDU-Opposition in neun der zehn nordrhein-westfälischen Großstädte über 200000 Einwohner mit einem oder mehreren Dezernenten in der Verwaltungsspitze der Stadt vertreten. Dies bedeutet jedoch keineswegs, daß die Oppositionsfraktion deshalb bereits einen nennenswerten Einfluß auf die Verwaltung hat. Im Gegenteil: Die überwiegende Mehrzahl der Mandatsträger attestiert ihrer Fraktion insgesamt gesehen keinen oder nur einen geringen Einfluß auf die Verwaltung. Und für die große Mehrheit der kommunalen Mandatare ist de facto die öffentliche Kontrolle der Verwaltung bei der für Großstädte charakteristischen Polarisierung zwischen Minderheit und Mehrheit fast ausschließlich eine Aufgabe der Minderheits-/Oppositionsfraktion.

Für das parteienstaatlich-parlamentarische und für das verwaltungsorientierte Modell politischer Willensbildung sprechen jeweils unterschiedliche Argumente: Gabriel/Haungs/Zender problematisieren Rahmenbedingungen, unter denen das eine oder das andere Modell bzw. eine Mischform von beiden für die Arbeit der jeweiligen Oppositionsfraktion brauchbar ist. Generell erscheint den Autoren eine Stärkung der Rats- und Fraktionsarbeit als unverzichtbar, die dem Auftrag der Parteien zur Mitwirkung in den Institutionen der kommunalen Demokratie verpflichtet ist. Denkbar zu diesem Zweck ist z. B.:

- die Aufgaben der Kommunalvertretung mit dem Ziel zu durchforsten, den Rat bei Routineaufgaben zu entlasten, um ihm und den Fraktionen zu ermöglichen, sich stärker politischen Aufgaben zuzuwenden;
- Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine effektivere Wahrnehmung des Ratsmandats als ehrenamtliche Tätigkeit erlauben;
- die Arbeitsteilung zwischen Ratsfraktion und lokaler Parteiorganisation zu verbessern.

Zu ähnlichen Schlußfolgerungen ist jüngst auch der Sachverständigenrat zur Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung in seinem Gutachten „Politik und kommunale Selbstverwaltung“ gekommen, in dem u. a. bereits Ergebnisse der hier vorgelegten Studie berücksichtigt sind.

Unser Wissen über die Struktur kommunaler Parlamente ist noch höchst lückenhaft. Im Abschnitt „Profil großstädtischer Minderheitsfraktionen“ werden deshalb die kommunalen Mandatsträger ausführlich nach den bekannten soziodemographischen Merk-

malen analysiert. Dazu kommen Informationen über politische Strukturmerkmale der Oppositionsfraktionen wie z. B. Dauer der Ratszugehörigkeit, Ausmaß der Ämterzirkulation/-verflechtung, zeitliche Belastung, Engagement in Vereinen, Verbänden und Gewerkschaften. Die Autoren kommen dabei u. a. zu dem Ergebnis, daß bei den CDU-Mandatsträgern in den zehn Kommunalparlamenten die im öffentlichen Dienst Beschäftigten (noch) nicht dominieren, ganz im Unterschied zum Bundestag und vielen Länderparlamenten. Die getrennte Analyse der Ruhrgebietsfraktionen weist personifizierte Restverbindungen zur alten Milieupartei des politischen Katholizismus nach. Damit bestätigt sich das Ergebnis einer früheren Studie von Kühr: Der Wandel der CDU zur Volkspartei hat sich insoweit noch nicht überall vollständig vollzogen. Parteimitglieder aus dem „alten Milieu“ mit traditioneller Verankerung im katholisch-kirchlichen Vereinswesen sind auch heute in den Ruhrgebietsgroßstädten bei der Kandidatenaufstellung ein verlässliches Rekrutierungsreservoir. Dies ist nicht nur von rein statistischem Interesse, haben sich doch diese Mandatsträger als außerordentlich homogen in ihren Einstellungen erwiesen.

Die Zeitbudget-Analyse liefert Aufschlüsse, welchen politischen Aufgaben die Ratsmitglieder derzeit ihre besondere Aufmerksamkeit widmen: Ein Großteil ihrer Arbeitskapazität wird durch Tätigkeiten im Bereich von Rat, Fraktion, Partei und Verwaltung – häufig reine „Binnenaktivitäten“ – gebunden.

Die Analyse macht deutlich, daß sich aus sozialen und politischen Strukturmerkmalen kommunaler Vertretungskörperschaften Konsequenzen für die Arbeitsweise wie auch für die Beziehungen zwischen Wählern und Gewählten ergeben. Ferner werden soziale und politische Strukturmerkmale kommunaler Mandatsträger zur Erklärung ihrer kommunalpolitischen Einstellung herangezogen.

Kommunalpolitik ist derzeit eine fast ausschließliche Domäne der Ratsfraktionen. Die lokalen Parteien nehmen im Hinblick auf ihre Aufgaben in der Kommunalpolitik in der Hauptsache nur die Funktion zur Rekrutierung politischen Personals in der Kandidatenaufstellung wahr und verabschieden ein – für die Fraktionsarbeit in aller Regel freilich unverbindliches – kommunalpolitisches Programm. Von einer gelegentlich befürchteten Steuerung der Fraktionen durch die lokalen Parteiverbände kann deshalb nicht gesprochen werden. Für viele Befragte ist die Zusammenarbeit von lokaler Partei und Ratsfraktion bereits durch eine enge Verflechtung von Fraktion und Parteivorständen gewährleistet. Diese Auffassung wird in der vorgelegten Studie problematisiert. Minderheitsfraktionen können in aller Regel bei ihrer Arbeit nicht oder nicht im gleichen Umfange auf die Unterstützung durch die Verwaltung zurückgreifen wie die Mehrheitsfraktionen. Die Frage, inwieweit hier ein Ausgleich durch die Zusammenarbeit mit der Partei und den Einbezug von Fachleuten aus den Berufsverbänden etc. erreicht werden kann, muß vor Ort beantwortet werden.

In den „Mängelanalysen der Rats- und Fraktionsarbeit“ ermitteln die Autoren erstmals systematisch Schwachstellen, reduzieren diese auf einige grundlegende Dimensionen und „identifizieren“ Trägergruppen der Kritik. Generell gilt, daß Schwierigkeiten der Minderheitsfraktionen zum großen Teil im Sektor „Personal- und Organisationsstruktur der Rats- und insbesondere der Fraktionsarbeit“ liegen. Für die politische Praxis ist dieses Ergebnis von großer Bedeutung: Um Mängel in diesen Sektoren zu beseitigen, müssen weder die Kommunalverfassung geändert, noch die Aufgaben zwischen Staat

und Gemeinden neu verteilt werden. Es kommt vielmehr auf die Bereitschaft der Fraktionen und lokalen Parteiorganisationen an, ihre Organisationsstrukturen zu überdenken, sowie neue Formen der Rats- und Fraktionsarbeit zu erproben. Schließlich stellen auch die Auswahl der Kandidaten für die kommunale Vertretungskörperschaft, die – gegenwärtig in der Regel fehlende – Vorbereitung der Ratskandidaten auf ihre Aufgaben sowie die bestehenden Möglichkeiten der Weiterbildung der Mandatsträger Schwachstellen der kommunalpolitischen Arbeit dar, zu deren Überwindung in erster Linie die politischen Parteien selbst und die parteinahen Stiftungen beitragen können.

Die vorliegende Studie ist – wie die Publikationen „Lokalpartei und vorpolitischer Raum“ (Kühr/Simon) und „Bürgernahe Organisation großstädtischer Parteien“ (Klein/Kiersey/Lammert) – von der Projektgruppe „Parteiarbeit in Großstädten“ initiiert worden. Sie wendet sich gleichermaßen an den Praktiker und den Wissenschaftler. Beide bitten wir um Anregungen und Kritik.

Den Verfassern dieser Studien und den Mitgliedern der Projektgruppe danken wir für die geleistete Arbeit. Unser besonderer Dank gilt auch den Fraktionen und kommunalpolitisch Verantwortlichen, deren Offenheit und Bereitschaft, sich von der Wissenschaft einen „Spiegel“ vorhalten zu lassen, diese Studie erst ermöglicht hat.

Die Projektgruppe wurde seit 1979 vom Hauptgeschäftsführer der Konrad-Adenauer-Stiftung, Herrn Karl-Heinz Bilke, geleitet. Er brachte in diese Arbeit seine vielfältige und langjährige Erfahrung ein und gab der Projektgruppe wichtige Impulse und Anregungen.

Karl-Heinz Bilke ist kurz vor der Veröffentlichung dieser Studie gestorben. Ihm sei diese Arbeit gewidmet.

Franz Schuster

# Inhaltsverzeichnis

1. <i>Einleitung: Opposition in Großstadtparlamenten</i> . . . . .	15
<i>Oscar W. Gabriel und Peter Haungs</i>	
1. Das Untersuchungsproblem und seine Bedeutsamkeit für die lokale Politikforschung . . . . .	15
2. Zum Inhalt dieser Arbeit . . . . .	19
3. Ziele und Durchführung der empirischen Erhebung . . . . .	28
2. <i>Profil großstädtischer Minderheitsfraktionen</i> . . . . .	33
<i>Matthias Zender</i>	
1. Zusammensetzung der Fraktionen . . . . .	37
1.1 Geschlecht . . . . .	37
1.2 Konfession . . . . .	37
1.3 Alter . . . . .	38
1.4 Dauer der Parteizugehörigkeit . . . . .	40
1.5 Dauer der Zugehörigkeit zur Vertretungskörperschaft . . . . .	42
1.6 Bildungsstand . . . . .	45
1.7 Beruf und Beschäftigungsverhältnis . . . . .	47
2. Mandate, Parteiämter und Funktionen in Rat und Fraktion . . . . .	50
2.1 Mandatsträger aus kommunalen Minderheitsfraktionen als Mitglieder in Bezirksvertretungen . . . . .	51
2.2 Die Partielite . . . . .	52
2.3 Die Fraktionselite . . . . .	55
2.4 Bildungsstand als diskriminierende Variable für die Zugehörigkeit zur Partei- und Fraktionselite . . . . .	58
3. Engagement der kommunalen Mandatsträger im vorpolitischen Raum . . . . .	58
3.1 Allgemeiner Überblick und Abgrenzung . . . . .	58
3.1.1 Engagement kommunaler Mandatsträger in Gewerkschaften und berufsständischen Interessenorganisationen . . . . .	60
3.1.1.1 DGB-Gewerkschaften . . . . .	61
3.1.1.2 Andere Gewerkschaften . . . . .	61
3.1.1.3 Berufsständische Interessenorganisationen und Berufsverbände . . . . .	61
3.1.2 Vereinsmitgliedschaften . . . . .	62
3.1.2.1 Aktive und passive Mitgliedschaften in Vereinen . . . . .	62
3.1.2.2 Besondere Bewertung der Mitgliedschaften in kirchlichen Vereinen . . . . .	64
3.1.2.3 Funktionen in Vereinen . . . . .	67
3.1.3 Sonstige Aktivitäten im vorpolitischen Raum . . . . .	68
4. Zeitbudget . . . . .	69
5. Repräsentativität der Fraktionen – Eine realistische Norm? Abschließende Erörterung der personellen Struktur der untersuchten großstädtischen Oppositionsfraktionen . . . . .	74
5.1 Wiederwahl- (und „Karriere“)-Risiko der kommunalen Mandatsträger . . . . .	74

5.2	Personelle Mobilität . . . . .	75
5.3	Fähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben als kommunaler Mandatsträger und Mitglied einer Minderheitsfraktion . . . . .	75
5.4	Zugangsmöglichkeiten für alle Schichten und pluralistische Interessenrepräsentation . . . . .	77
5.5	Repräsentation der Bevölkerung, Wähler und Parteimitglieder . . . . .	78
3.	<i>Zum Verhältnis von Partei und Fraktion in der Kommunalpolitik . . . . .</i>	83
	<i>Matthias Zender</i>	
1.	Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion . .	83
2.	Die Stellung des kommunalen Mandatsträgers im Spannungsfeld zwischen Fraktionszwang, Fraktionsdisziplin und freiem Mandat . . . . .	85
3.	Die Bedeutung der Kommunalpolitik für die Arbeit der lokalen Parteiorganisation . . . . .	87
4.	Stellenwert des kommunalpolitischen Programms für die Fraktions- arbeit . . . . .	92
5.	Einbeziehung der Parteimitglieder in die kommunalpolitischen Aktivitäten . . . . .	96
6.	Mögliche Auswirkungen personeller Verflechtungen auf das Verhältnis von Partei und Fraktion . . . . .	98
4.	<i>Parlamentarisierung der Kommunalpolitik . . . . .</i>	101
	<i>Oscar W. Gabriel</i>	
1.	Das Parlamentarisierungsproblem aus institutioneller Sicht . . . . .	101
2.	Parlamentarisierung als Element der lokalpolitischen Kultur . . . . .	112
2.1	Der Begriff „politische Kultur“ und seine Anwendungsmöglichkeiten in der lokalen Politikforschung . . . . .	112
2.2	Grundformen einer lokalen politischen Kultur: Kommunalpolitik zwischen „Politik“ und „Verwaltung“ . . . . .	113
2.3	Die Parlamentarisierung der kommunalen Selbstverwaltung als strukturelle und als personenbezogene Größe . . . . .	116
2.3.1	Die Parlamentarisierung der kommunalen Selbstverwaltung als Strukturmerkmal der untersuchten Städte . . . . .	116
2.3.2	Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal . . . . .	118
3.	Empirische Ergebnisse . . . . .	119
3.1	Das Meßproblem . . . . .	119
3.2	Zur Verteilung parlamentarisch-parteienstaatlicher und verwaltungsorientierter Einstellungen zur Kommunalpolitik . . . . .	121
3.3	Bestimmungsfaktoren parteienstaatlich-parlamentarischer und verwaltungsorientierter Einstellungen zur Kommunalpolitik . . . . .	122
3.3.1	Städtespezifische Einflüsse . . . . .	123
3.3.2	Sozio-demographische Einflußfaktoren . . . . .	125
3.3.3	Politische Einflußfaktoren . . . . .	128
3.3.4	Ein Mehrvariablen-Modell zur Analyse parteienstaatlich- parlamentarischer Orientierungen . . . . .	133

4.	Das angemessene Modell der Ratsarbeit – Detailsteuerung der Verwaltungsarbeit oder grundsatzorientierte Politik? . . . . .	139
5.	Zur praktisch-politischen Bedeutsamkeit des Parlamentarisierungsproblems . . . . .	143
5.	<i>Oppositionelles Verhalten in der Kommunalpolitik . . . . .</i>	149
	<i>Oscar W. Gabriel</i>	
1.	Opposition, Parlamentarismus und kommunale Demokratie . . . . .	149
2.	Zur Wahrnehmung und Bewertung einer Trennung zwischen Regierung und Opposition in der Kommunalpolitik . . . . .	151
3.	Begründungen kooperativen und kompetitiven Oppositionsverhaltens . . . . .	152
4.	Bestimmungsfaktoren oppositionsbezogener Wahrnehmungen und Bewertungen . . . . .	156
6.	<i>Mängelanalyse der Ratsarbeit . . . . .</i>	161
	<i>Oscar W. Gabriel</i>	
1.	Die allgemeine Bewertung der Ratsarbeit . . . . .	161
2.	Die Beurteilung der „parlamentarischen“ Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft . . . . .	164
2.1	Die generelle Beurteilung der Kontrolltätigkeit des Rates . . . . .	164
2.2	Die Beurteilung einzelner Aspekte der parlamentarischen Verwaltungskontrolle . . . . .	166
2.3	Verwaltungskontrolle als Oppositionsfunktion . . . . .	173
2.4	Die Bewertung der Zielbildungsfunktion des Rates . . . . .	175
3.	Analyse der Schwachstellen in der Binnenorganisation und in den Rahmenbedingungen der Ratsarbeit . . . . .	180
3.1	Die Schwachstellenliste . . . . .	180
3.2	Quantitative Analyse der Mängelstruktur . . . . .	181
3.2.1	Die Gesamtbewertung und ihre städtespezifische Ausprägung . . . . .	181
3.2.2	Qualitative Analyse der Mängelstruktur . . . . .	184
3.2.2.1	Die Ergebnisse der Faktorenanalyse . . . . .	184
3.2.2.2	Bestimmungsfaktoren der Kritik an der Organisation und den Rahmenbedingungen der Ratsarbeit . . . . .	188
7.	<i>Mängelanalyse der Fraktionsarbeit . . . . .</i>	195
	<i>Matthias Zender</i>	
1.	Einfluß der Oppositionsfraktion im Rat auf die Verwaltung . . . . .	196
2.	Mängelanalyse der Arbeit großstädtischer Oppositionsfraktionen . . . . .	198
2.1	Quantitative Mängelanalyse der Fraktionsarbeit . . . . .	201
2.2	Qualitative Analyse der Mängelstruktur . . . . .	202
3.	Langfristige Planung der Fraktionspolitik als wesentliche Schwachstelle großstädtischer Minderheitsfraktionen . . . . .	224

8. <i>Zur Funktionsfähigkeit des kommunalen Parlamentarismus in den Großstädten Nordrhein-Westfalens</i> . . . . .	237
<i>Oscar W. Gabriel</i>	
1. Gibt es eine Krise des kommunalen Parlamentarismus? . . . . .	237
2. Mängel der parlamentarischen Arbeit in den 10 Städten – Eine zusammenfassende Bestandsaufnahme . . . . .	240
 <i>Anhang:</i>	
1. Fragebogen . . . . .	247
2. Literaturverzeichnis . . . . .	256

# 1. Einleitung: Opposition in Großstadtparlamenten

Oscar W. Gabriel und Peter Haungs

## 1. Das Untersuchungsproblem und seine Bedeutsamkeit für die lokale Politikforschung

Für den verfassungsrechtlich geschulten Betrachter der kommunalen Selbstverwaltung enthält der Titel dieses Bandes in zweifacher Hinsicht eine Provokation: Schon die Bezeichnung der kommunalen Vertretungskörperschaft als „Parlament“ scheint mit ihrer Rechtsstellung und mit ihren Aufgaben unvereinbar, und erst recht wird die Annahme, in der Kommunalpolitik könne es – wie im Bund und in den Ländern – ein Wechselspiel zwischen „Regierung“ und „Opposition“ geben, Kritik hervorrufen.

In der kommunalrechtlichen Literatur spielten denn auch lange Zeit Begriffe wie „Stadtregierung“ und „kommunale Opposition“, „Kommunalparlament“ und „kommunaler Parlamentarismus“ nur insoweit eine Rolle, als man ihre Unangemessenheit für die kommunale Ebene betonte. Noch 1972 stellte Hans Klüber in einem grundlegenden Werk zum Kommunalrecht die lapidare Forderung auf, Opposition sollte es in der Gemeindevertretung nicht geben (Klüber 1972: 187).

Auf diesem Diskussionshintergrund stellt sich natürlich die Frage, mit welcher Berechtigung hier das Thema „Opposition in Großstadtparlamenten“ aufgegriffen wird: Handelt es sich dabei um ein tatsächlich für die Theorie und Praxis der kommunalen Selbstverwaltung bedeutsames Problem, oder bestätigt sich wieder einmal das Vorurteil, daß sich Politikwissenschaftler vorzugsweise mit Scheinproblemen auseinandersetzen und die praktisch bedeutsamen Fragestellungen den Juristen und Ökonomen überlassen?

Gegen eine solche Annahme spricht zunächst das zunehmende Interesse, auf welches das hier behandelte Thema auch in der kommunalrechtlichen Literatur und in der kommunalen Praxis stößt. So schrieb Günter Püttner (1976: 9) mit Blick auf die grundlegenden Probleme in der Debatte über die Reform der Kommunalverfassung: „Unter diesen Grundfragen ragen zwei Probleme besonders heraus: Erstens die Frage, ob die recht unterschiedlichen deutschen Kommunalverfassungssysteme durch ein *einheitliches System* (Hervorh. d. Verf.) abgelöst werden sollen – ... –, und zweitens die Frage, ob das gemeindliche Verfassungssystem dem *parlamentarischen Regierungssystem* (Hervorh. d. Verf.) mit einer Opposition angeglichen oder eine Verwaltungsspitze mit längerer Amtsdauer behalten soll, ein Modell, das mehr oder weniger auf die Beteiligung aller größeren Fraktionen des Gemeinderats an der hauptamtlichen Verwaltung angelegt ist“ (ausführlich zu diesem Problem: Borchmann 1976: 43ff.; zur Parlamentarisierung der gemeindlichen Leitungsorgane durchaus differenziert Grawert 1978: 330ff.).

Die Politikwissenschaft, die sich schon seit längerer Zeit mit der „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ auseinandersetzt (vgl. vor allem: Frey, Nassmacher 1975; Holler, Nassmacher 1979; Hess 1979; 1981; Holler 1981; Nassmacher 1981; Thränhardt 1981; Püttner 1981: 10ff.), befindet sich also – was die Einstufung der Bedeutsamkeit dieser Frage angeht – in respektabler Gesellschaft. Darüber hinaus rechtfertigt auch die tat-

sächliche politische Entwicklung, vor allem in den Großstädten der Bundesrepublik, die politikwissenschaftlichen Überlegungen zur Reform der „Inneren Gemeindeverfassung“.

Oblgleich die kommunalen *Sachentscheidungen* in ihrer überwiegenden Mehrheit durch einstimmige Beschlüsse der kommunalen Vertretungskörperschaft zustandekommen, handeln die Verwaltung und die Mehrheitsfraktion im Rat bei bedeutsamen kommunalen Streitfragen, etwa bei der Vorbereitung des Haushaltsplans und der Beschlußfassung über diesen, bei der Entscheidung über die Privatisierung kommunaler Aufgaben, über kommunale Entwicklungspläne usw. häufig wie eine „kommunale Regierung“ und eine diese unterstützende „Regierungsfraktion“. Auf diese Weise zwingen sie die Minderheitsfraktion(en) im Rat dazu, mehr nolens als volens, die Aufgaben einer „kommunalen Opposition“ zu übernehmen (vgl. hierzu auch den Hinweis auf den „Neuen Dualismus“ in der Kommunalpolitik bei *Schönfelder 1979: passim*).

In der *Personalpolitik* der Städte markiert der mittlerweile beinahe legendäre Bruch der Frankfurter „Römerkoalition“ aus SPD und CDU den Übergang von einer eher *konkordanzdemokratischen* zu einer eher *konkurrenzdemokratischen* Form politischer Willensbildung. Gerhard *Lehmbruch* (1968:71) beschreibt den Unterschied zwischen der Proporz-(Konkordanz-) und der Konkurrenzdemokratie folgendermaßen: „Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung wird (in der Proporzdemokratie, OWG., PH.) weitgehend zugunsten jenes Grundsatzes ausgeschaltet, der im westfälischen Frieden ‚amicabilis compositio‘ heißt. Solches gütliche Einvernehmen als Konfliktregelungsmuster erfährt seine institutionelle Sicherung in der Regel so, daß die wichtigsten Gruppen in der Exekutive vertreten sind und durch umfangreiche Ämterpatronage ihren Einfluß auf politische Entscheidungen sicherstellen“ (vgl. auch *Lijphart 1984*).

*Lehmbruchs* Ausführungen bezogen sich in erster Linie auf die nationalen politischen Systeme Österreichs und der Schweiz. Die Bezeichnung „Proporzdemokratie“ beschränkte sich bei ihm auch nicht auf die Beteiligung aller politischen *Parteien* an der politischen Führung. Er sah in den Parteien vor allem Repräsentanten bestimmter sozialer Klassen, religiöser und ethnischer Gruppierungen. Dennoch sind seine Aussagen zur Konkurrenz- und zur Proporzdemokratie nützlich für das Verständnis der Veränderung der politischen Willensbildung in deutschen Gemeinden, insbesondere in Großstädten: Die proportionale Beteiligung aller örtlichen politischen Gruppierungen an den administrativen und politischen Führungspositionen und die Tendenz zur einvernehmlichen Entscheidung über alle lokalen Fragen kennzeichnete lange Zeit die politische Praxis in den Gemeinden. Diese Konfliktregelungsmuster sind auch heute noch anzutreffen. Sie finden sich in Restbeständen selbst in Großstädten, in denen der Parteienwettbewerb und mit diesem die Konkurrenzdemokratie zwischenzeitlich zu den bestimmenden Elementen des kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses geworden sind (vgl. *Grauhan 1972a: 151f.*; *Schäfer, Volger 1977:72*; *Thränhardt 1981*)

Die politischen Parteien treten heute bei Kommunalwahlen meist nicht mehr als Wahlvereine mit diffusen politischen Zielvorstellungen auf, sondern sie bemühen sich, dem Wähler für die kommende Wahlperiode ein *Programm* mit eigener – auch ordnungspolitischer – Identität zu präsentieren. Dabei sei zunächst einmal dahingestellt, welche Bedeutung solche Programme für die spätere Arbeit der Ratsfraktionen besitzen (vgl. hierzu: *Klein 1981*; *Zender 1982:218ff.*) und in welchem Maße die Konkretisierung der

häufig recht plakativen und unverbindlichen politischen Zielvorgaben gelingt. Immerhin ist es aber ein schon für sich genommen bemerkenswerter Tatbestand, daß die politischen Parteien die Werbungs- und Integrationsfunktionen politischer Programme auch auf der kommunalen Ebene erkannt haben, statt an der früher weit verbreiteten Auffassung festzuhalten, in der Kommunalpolitik könne man – in ordnungspolitischen Vakuum – nach „rein sachbezogenen“ Gesichtspunkten entscheiden (vgl. die kritischen Bemerkungen hierzu bei *Grauhan* 1972a:148ff.). Hierauf deutet auch die Verabschiedung kommunalpolitischer Grundsatzprogramme durch die Bundesparteien von CDU/CSU, SPD und FDP Mitte der 70er Jahre hin (vgl. *Klein* 1981; *Zender* 1982).

Wie das Programmangebot, so betrachten die Lokalparteien in den Großstädten die *Präsentation von Kandidaten* für kommunale Ämter gleichfalls als wichtige politische Aufgabe, die den Wählern die Entscheidung zwischen konkurrierenden Führungsangeboten ermöglichen soll. Es besteht weithin die Tendenz, die Besetzung der (Ober-)Bürgermeisterpositionen unter parteipolitischen Vorzeichen vorzunehmen. So zeigt etwa die Kandidatur bekannter Bundes- oder Landespolitiker für das Amt des Oberbürgermeisters an, daß der Parteienwettbewerb um die politische Führung auch in den Kommunen zunehmend an Bedeutung gewinnt. Das nahezu vollständige Verschwinden freier Wählergruppen aus großstädtischen Vertretungskörperschaften deutet in dieselbe Richtung.<sup>1</sup>

Daß die Institutionalisierung der Parteienkonkurrenz auf der kommunalen Ebene die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft und die Beziehungen zwischen Rat und Verwaltung nachhaltig beeinflußt hat, liegt auf der Hand.<sup>2</sup> Die Konkurrenz zwischen den Parteien dreht sich ja gerade um den Einfluß auf die Politik von Rat und Verwaltung. *Thiemes* (1972:129ff.) Einschätzung, die Arbeitsweise großstädtischer Vertretungskörperschaften habe sich zunehmend der staatlicher Parlamente angeglichen und sich dadurch von der Konzeption eines kollegial arbeitenden Verwaltungsorgans entfernt, gibt die tatsächlichen politischen Gegebenheiten zutreffend wieder. Dies gilt auch unter der Voraussetzung, daß – wie übrigens ebenfalls in der Bundes- und in der Landespolitik – konkordanzdemokratische Praktiken nicht völlig verschwunden sind (vgl. zur Überlagerung konkurrenz- und konkordanzdemokratischer Strukturen in der Bundespolitik: *Lehmbruch* 1976).

Für die lokale Politikforschung besteht natürlich die Möglichkeit nach dem Motto, daß nicht sein kann, was nicht sein darf, das Problem der Opposition in der Kommunalpolitik zu ignorieren. Sie könnte sich dabei zumindest vordergründig auf das in der Bundesrepublik geltende Gemeinderecht berufen; denn in den Gemeindeordnungen der Flä-

<sup>1</sup> Im Jahre 1981 entfielen in den Vertretungskörperschaften der Großstädte mit mehr als 100000 Einwohnern nur 71 von insgesamt 4169 Sitzen auf Mitglieder freier Wählergruppen (vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 1981:24, 25); vgl. auch *Nohlen* (1975:13, Tab. 2) sowie *Klein* (1979:99, Tab. 14).

<sup>2</sup> Dagegen bedeutet die Ausdehnung der üblichen Formen des Parteienwettbewerbs auf die kommunale Ebene *nicht* eine Zunahme zentralistischer Tendenzen, wie dies Gralshüter einer bestimmten Auffassung von kommunaler Selbstverwaltung darzustellen pflegen. Wenn schon die Autonomie der lokalen Parteiverbände im Hinblick auf Kandidatenaufstellungen für Landtags- und Bundestagswahlen unbestritten ist, gilt dies erst recht für kommunalpolitische Personal- und Sachentscheidungen. Zentralisierungsbefürchtungen sind hier schon deshalb abwegig, weil die lokalen Parteiverbände über irgendwelche Leitlinien aus den Parteizentralen überhaupt nicht verfügen und solche auch kaum vorstellbar sind.

chenstaaten kommt das Wort „Opposition“ nicht vor (vgl. hierzu: *Wehling* 1976:468), worin sie sich übrigens nicht von den Regelungen des Grundgesetzes unterscheiden. Auch die wenigen Bestimmungen über die kommunalpolitische Rolle der Fraktionen sprechen eher für ein konkordanzdemokratisches als für ein konkurrenzdemokratisches Verständnis der kommunalpolitischen Willensbildung: Sie zielen in erster Linie darauf, den Parteienproporz bei der Vergabe von Ausschuß-, Ortsbeirats- und Gemeindevorstandspositionen sicherzustellen (vgl. z. B.: Art. 33, Abs. 1 BayGO; §§ 43, 51, 56 GO Nds; §§ 49, 40 KSVGSaarl; §§ 33, 40 Abs. 4, 46, 4 u. 6, 64, 60 SchlGO). Im Hinblick auf das Recht, in der kommunalen Vertretungskörperschaft eine Fraktion zu bilden, sind im übrigen die politischen Parteien den betont unpolitisch auftretenden freien Wählergemeinschaften gleichgestellt (vgl. § 36a HGO; § 39b GO Nds; § 30 Abs. 5 KSVGSaarl; § 32a, Abs. 1 GOSchlH). Dies spricht ebenso für eine konkordanzdemokratische Konzeption kommunaler Selbstverwaltung wie die Tatsache, daß die erwähnten Bestimmungen über die Fraktionen ursprünglich in den Gemeindeordnungen der Bundesländer nicht enthalten waren, sondern erst nachträglich, im Rahmen von Novellierungen, eingefügt wurden (vgl. dazu auch: *Wehling* 1976:468; zur Rolle der Fraktionen in den Kommunen z. B. *Zuleeg* 1981).

Die gemeinderechtlichen Rahmenbedingungen und die deutsche Selbstverwaltungstradition haben die Herausbildung konkurrenzdemokratischer Formen politischer Willensbildung in der Gemeinde sicherlich nicht begünstigt. Dennoch setzte sich, im Gegensatz zu den vorherrschenden Traditionen, der für Konkurrenzdemokratien typische Gegensatz zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktion, „Regierung“ und „Opposition“ auch in den Gemeinden zunehmend durch. Oppositionelle Verhaltensweisen sind in großstädtischen Vertretungskörperschaften so weit verbreitet, daß sich eine praxisorientierte, empirische Kommunalwissenschaft mit diesem Phänomen auseinandersetzen muß, wenn sie den Anspruch auf Praxis- und Wirklichkeitsnähe zu Recht erheben will. Kommunalpolitik läßt sich, wie Karl-Heinz *Nassmacher* (1981:45) richtig feststellt, nicht auf Kommunalverfassungsrecht reduzieren, so wichtig dies als normative Grundlage für das faktische Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung auch sein mag:<sup>3</sup> Die politischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Ratsmitglieder, der Inhaber politischer und administrativer Führungspositionen, der Mitglieder und des Führungspersonals lokaler Vereine und Verbände und nicht zuletzt des „normalen Gemeindegürgers“ stellen wichtige Gegenstände der sozialwissenschaftlichen Gemeindeforschung dar. Ihre Bedeutung hängt nicht davon ab, ob die betreffenden Gegebenheiten im kommunalen Verfassungsrecht vorprogrammiert sind oder ob sie sich außerhalb des institutionell geregelten Rahmens herausbildeten, aber gleichwohl Bestandteil der kommunalpolitischen Praxis geworden sind. „Die juristische Literatur und die von ihr getroffenen Klassifikationen kommunaler Verfassungstypen (...) übersehen vielfach die entscheidenden Variablen kommunaler Politik, indem sie auf formale Bestimmungen fixiert sind, ohne jeweils im Einzelfall zu fragen, was diese in der kommunalen Verfassungswirklichkeit tatsächlich bedeuten“ (*Wehling* 1976:462).

<sup>3</sup> Allerdings haben *Derlien* u. a. 1976 in einer Analyse des politischen Willensbildungsprozesses in vier deutschen Mittelstädten gezeigt, daß man den Einfluß des Kommunalverfassungsrechts auf das Funktionieren des kommunalen Entscheidungssystems nicht überschätzen sollte.

Das vielfach beschriebene und kritisierte Spannungsverhältnis zwischen Rechtsnormen und sozialer Wirklichkeit läßt sich also auch in der lokalpolitischen Willensbildung feststellen. Die „innere Gemeindeverfassung“ ist nämlich, wie andere Rechtsnormen, keineswegs durch verfassungsmäßige Bestandsgarantien gegen Veränderungen geschützt. Man würde die politischen und sozialen Funktionen des Rechts verkennen, wenn man es als Instrument zur Verhinderung von Reformen interpretierte.<sup>4</sup> Anpassungen der „Inneren Gemeindeverfassung“ an veränderte politische Rahmenbedingungen sind möglich, soweit sie nicht dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG widersprechen und z. B. eine Entmachtung der kommunalen Vertretungskörperschaft nach sich ziehen (vgl. die Zusammenfassung der einschlägigen Diskussion bei *Gabriel 1979a: 92ff.*).

## 2. Zum Inhalt dieser Arbeit

Das Problem „Opposition in Großstadtparlamenten“ kann man vor diesem Hintergrund auf verschiedenartige Weise angehen: Eine normativ-institutionelle Betrachtungsweise hätte, von der Rechtsstellung und von den Aufgaben der kommunalen Vertretungskörperschaft ausgehend, zu fragen, ob sich eine „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ und die mit dieser einhergehende Aufgabendifferenzierung zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion in kommunalen Vertretungskörperschaften mit dem geltenden Recht verträgt. Zu diesem Themenkomplex liegen einige interessante rechtswissenschaftliche Untersuchungen vor (vgl. z. B.: *Wurzel 1975; Borchmann, Vesper 1976; Frotscher 1976; Seewald 1978; Schröder 1979*). Ihre Autoren begegnen, gestützt auf Argumente von durchaus unterschiedlicher Überzeugungskraft, dem Gedanken einer Parlamentarisierung der Kommunalpolitik und damit zugleich einer Binnendifferenzierung der kommunalen Vertretungskörperschaft in eine Regierungs- und in eine Oppositionsfraktion überwiegend mit Skepsis. Sie kommen zu diesem Ergebnis, obgleich sie die weitgehende Angleichung der Arbeitsweise kommunaler Vertretungskörperschaften an die staatlicher Parlamente durchaus wahrnehmen und gewisse Gemeinsamkeiten in der Aufgabenstellung beider Repräsentativorgane gar nicht in Abrede stellen.

Zu diesem normativ-institutionellen Ansatz gibt es eine Alternative. Sie besteht darin, „Opposition in der kommunalen Vertretungskörperschaft“ oder „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ als empirisch zu untersuchende Tatbestände zu begreifen, die es zu *beschreiben* und zu *erklären* statt unter kommunalrechtlichen Gesichtspunkten zu *bewerten* gilt. Untersuchungen dieser Art interessieren sich für die Frage, an welchen Indikatoren sich die Ausbreitung konkurrenzdemokratischer Formen politischer Willensbildung in der Gemeindepolitik feststellen läßt, wie weit die entsprechenden Einstellungen und Verhaltensmuster in der kommunalen Praxis verbreitet sind, welche gesellschaftlichen und politischen Gruppen sich als Träger konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratischer Vorstellungen und Verhaltensformen identifizieren lassen usw.

<sup>4</sup> So bemerkt *Banner (1982: 34)* zutreffend: „Eher als ein Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit scheint ein solches zwischen der Kommunalverfassung und ihrem gängigen Verständnis vorzuliegen.“

Ein derartiger Ansatz liegt dieser Arbeit zugrunde. Dem Begriff „Opposition in Großstadtparlamenten“ sind dabei zwei voneinander zu unterscheidende Bedeutungen zugeordnet. Als „Opposition in Großstadtparlamenten“ kann man zunächst diejenigen *Ratsfraktionen* bezeichnen, die in den kommunalen Vertretungskörperschaften die Funktionen einer parlamentarischen Opposition erfüllen (vgl. *Zender* 1982: 3). Aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen und des Fortwirkens konkordanzdemokratischer Praktiken ist es in der Kommunalpolitik zwar schwieriger, die Oppositionsfraktion als organisatorische Einheit zu identifizieren, es ist aber keineswegs unmöglich. Im Regelfalle fällt der zweitstärksten Fraktion in der kommunalen Vertretungskörperschaft diese Aufgabe zu. Ausnahmen widerlegen diese Regel nicht. Im Hinblick auf den Stand der empirischen Kommunalwissenschaft erschien es uns sinnvoll, diese politiksoziologische Seite unseres Untersuchungsproblems nicht auszuklammern.

Entsprechend beschreibt Matthias *Zender* im folgenden Kapitel zunächst einige soziale und politische Strukturmerkmale der untersuchten Minderheitsfraktionen, so z. B. das Alters-, Berufs-, Einkommens- und Bildungsgefüge, den Anteil weiblicher und männlicher Ratsmitglieder und ihre Konfessionszugehörigkeit. Diese Informationen sind schon deshalb von Interesse, weil die soziodemographischen Eigenschaften der Ratsmitglieder in den späteren Teilen der Arbeit zur Erklärung ihrer kommunalpolitischen Einstellungen herangezogen werden. Doch noch unter einem anderen Gesichtspunkt verdient die Sozialstruktur kommunaler Minderheitsfraktionen unser Interesse: In der politikwissenschaftlichen Literatur ist die Kritik an der unausgewogenen sozialen Zusammensetzung staatlicher und kommunaler Parlamente weit verbreitet. Sie wird auch von solchen Autoren vorgetragen, die keineswegs der naiven Auffassung anhängen, eine effektive Repräsentation der Wähler durch die Gewählten sei nur dann sichergestellt, wenn die Vertretungskörperschaft möglichst exakt die Bevölkerungsstruktur widerspiegeln (vgl. z. B. die wesentlich differenziertere Analyse bei *Nassmacher* 1973: 553ff.; vgl. auch *Schäfer, Volger* 1977: 71; *Gau* 1983: 42ff.). Obgleich man aus einem niedrigen Frauen- oder Arbeiteranteil in den Kommunalparlamenten und aus einem zunehmenden Anteil von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes keine eindeutigen Schlußfolgerungen aus der Interessenorientierung der Parlamentarier und auf ihr Verhalten bei politischen Entscheidungen ableiten kann, ist doch auf der anderen Seite die Sozialstruktur der Parlamente keineswegs belanglos für den parlamentarischen Arbeitsstil: Die Wahrnehmung von Problemen und die Identifikationsmöglichkeiten bestimmter Wählergruppen mit dem Inhalt und mit den Trägern politischer Entscheidungen variiieren nämlich mit der Sozialstruktur der Vertretungskörperschaft. Eine Kommunalvertretung, in der Gewerbetreibende und Landwirte den Ton angeben, kommt bei der Entscheidung über den örtlichen Hebesatz für die Grund- und Gewerbesteuer mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem anderen Votum als ein von Beamten und Angestellten beherrschtes Gemeindeparlament: „Für die politische Arbeit sind aus der Dominanz des Mittelstandes vor allem dann Konsequenzen zu erwarten, wenn es um den vom einzelnen Stadtverordneten in die Diskussion eingebrachten persönlichen Erfahrungsbereich geht“ (*Nassmacher* 1973: 554). Auch für unser Thema „Opposition bzw. Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ könnte die Sozialstruktur der kommunalen Vertretungskörperschaft eine Rolle spielen, etwa wenn man daran denkt, daß die Angehörigen des Öffentlichen Dienstes – von einigen Ausnahmen abgesehen – in ihrer

beruflichen Tätigkeit überwiegend bürokratisches Problemlösungsverhalten erlernen und dies möglicherweise in die Arbeit der Vertretungskörperschaft einbringen.

In ähnlicher Weise lassen sich auch politische Strukturmerkmale der Oppositionsfraktionen beschreiben und interpretieren. So zeigt beispielsweise die Dauer der Zugehörigkeit der Ratsmitglieder zur kommunalen Vertretungskörperschaft das Ausmaß der Ämterzirkulation in einer lokalen Partei an. Die Führungsstruktur des Rates und der lokalen Parteiorganisation indiziert – zumindest in groben Zügen – Konzentration bzw. Streuung politischer Macht in Gemeinden. Das Engagement der Ratsmitglieder in lokalen Vereinen ist nicht allein unter der Perspektive von Interesse, in welchem Umfang die Parteien den „vopolitischen Raum“ zu durchdringen versuchen, sondern diese Größe gibt auch grobe Informationen über den Zugang gesellschaftlicher Gruppen zur lokalen Führung. Schließlich liefert die Analyse des Zeitbudgets der Ratsmitglieder einige Aufschlüsse über die Belastung der Ratsmitglieder durch ihr kommunalpolitisches Engagement und die damit einhergehende Tendenz zur politischen Professionalisierung. Sie zeigt an, welchen kommunalpolitischen Aufgaben die Ratsmitglieder ihre besondere Aufmerksamkeit widmen (vgl. die bei *Zender* vorgenommene Unterscheidung zwischen binnen- und außenorientierten Aktivitäten). Dieses deskriptiv angelegte Kapitel zum „Profil großstädtischer Oppositionspraktiken“ wurde nicht nur in den Band aufgenommen, weil dies im Hinblick auf unser noch immer höchst lückenhaftes Wissen über die Struktur kommunaler Parlamente sinnvoll war; die betreffenden Untersuchungsergebnisse sind auch deshalb von Interesse, weil sich aus den sozialen und politischen Strukturmerkmalen kommunaler Vertretungskörperschaften Konsequenzen für ihre Arbeitsweise und für die Beziehungen zwischen den Wählern und den Gewählten ergeben dürften (vgl. hierzu die Arbeiten von *Nassmacher* 1973; 1977; *Weber* 1976; *Holler, Nassmacher* 1979; *Wehling* 1982: 55f., bes. Tab. 4; *Gau* 1983). Allerdings konnte dieser zuletzt genannte Gesichtspunkt auch in unserer Arbeit nicht näher untersucht werden.

Das dritte Kapitel befaßt sich mit dem Verhältnis zwischen Fraktionen und den lokalen Parteiorganisationen (*Matthias Zender*). Es knüpft damit an die Überlegungen von *Frey* und *Nassmacher* an (1975: 207f.), nach denen wesentliche Anstöße zur Reform der Ratsarbeit von den politischen Parteien ausgehen müssen (vgl. auch: *Nassmacher* 1972: bes. 42ff.; *Trachternach* 1974: 108ff.; *Haungs* 1975: 303ff., 333f.; 1980: 30ff.; *Kreiter* 1975: 104ff.; *Schmitz* 1975: 229ff.; *Schäfer, Volger* 1977: 71f., 78; *Kanitz, Niemann, Zender* 1980: 20ff.; *Holler, Nassmacher* 1979: 299ff.; *Wehling* 1982: 58f.). Bislang hat es allerdings den Anschein, als sei das Bewußtsein der Lokalparteien von ihren kommunalpolitischen Aufgaben nur schwach entwickelt. Sie scheinen ihre Funktionen in erster Linie in der Kandidatenaufstellung und in der Durchführung von Wahlkämpfen zu sehen. Die zu Beginn der 70er Jahre in allen Bundesparteien angestellten Überlegungen zu einer Neuformulierung der Funktion der Kommunen im politischen System und zur Neudefinition der Inhalte kommunaler Politik<sup>5</sup> sind teils der kommunalen Finanzkrise zum Opfer gefallen, teils sind sie infolge der geringen Innovationsfähigkeit der staatlichen und lokalen Parteiorganisationen über das Stadium hoffnungsvoller Reformansätze nicht hinausgelangt.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die unter dem Schlagwort „Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik“ unterbreiteten Vorschläge von *Böhret, Frey* 1982: 15ff.

Eine erneute Aufnahme der innerparteilichen Diskussion über die Strukturen und Aufgaben kommunaler Politik könnte zu einer Verbesserung der Qualität der Ratsarbeit und einer Stärkung der Stellung der kommunalen Vertretungskörperschaft im politischen Prozeß der Gemeinde beitragen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den Ergebnissen der Mängelanalyse der Rats- und der Fraktionsarbeit. Aus der Sicht der Ratsmitglieder in den zehn untersuchten Städten sind die Schwierigkeiten, denen sich die Minderheitsfraktion in ihrer kommunalpolitischen Tätigkeit ausgesetzt sieht, zum großen Teil im Sektor „Personal- und Organisationsstruktur der Rats- und der Fraktionsarbeit“ zu suchen. Um sie zu beheben, bedarf es keiner Veränderungen der Kommunalverfassung und keiner Neuverteilung der Aufgaben zwischen dem Staat und den Kommunen – so wichtig die Lösung dieser Probleme auch sein mag. Es kommt vielmehr auf die Bereitschaft der Fraktionen und lokalen Parteiorganisationen an, ihre Organisationsstrukturen zu überdenken, neue Formen der Rats- und der Fraktionsarbeit zu erproben, deren Einführung sich durch Änderungen der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung des Rates und der Fraktionen verwirklichen läßt. Schließlich stellen auch die Auswahl der Kandidaten für die kommunale Vertretungskörperschaft, die gegenwärtig praktizierten Formen der Vorbereitung der Ratskandidaten auf ihre Aufgaben – genauer sollte man wohl vom Fehlen einer solchen Vorbereitung sprechen – sowie die bestehenden Möglichkeiten der Weiterbildung des politischen Personals Schwachstellen der kommunalpolitischen Arbeit dar, zu deren Überwindung in erster Linie die politischen Parteien und die parteinahen Stiftungen beitragen können (vgl. hierzu: *Nassmacher* 1982: 16f.; vgl. auch: *Schäfer, Volger* 1977: 82 mit weiteren Literaturangaben).

Allerdings wird man im Hinblick auf das Verhältnis von lokalen Parteiorganisationen und Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften – bei aller berechtigten Kritik an deren Abkapselungstendenzen – auch die – angesichts des beträchtlichen Zeitaufwands, der heute für eine kompetente kommunalpolitische Mitwirkung in Großstädten erforderlich ist – notwendigerweise begrenzte Leistungsfähigkeit der Parteiorganisationen zu berücksichtigen haben.

Im Vergleich mit der relativ weiten institutionellen und politiksoziologischen Ausdeutung im ersten Kapitel erfährt der Begriff „Opposition in Großstadtparlamenten“ im vierten und fünften Teil der Arbeit (Oscar W. *Gabriel*) eine Eingrenzung. Er dient nicht mehr der Bezeichnung einer bestimmten Gruppe, die in der kommunalen Vertretungskörperschaft die Aufgaben einer parlamentarischen Opposition wahrnimmt. Als „oppositionell“ sind vielmehr bestimmte *politische Einstellungen und Verhaltensmuster* bezeichnet, die sich aus der Unterscheidung zwischen konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Formen lokalpolitischer Willensbildung ergeben. Die Befürwortung und Praktizierung oppositioneller Verhaltensformen in der Ratsarbeit wird als ein wesentlicher Bestandteil derjenigen Einstellungs- und Verhaltensmuster begriffen, die wir mit dem Begriff der „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ belegt haben.

Die Begriffe „parteienstaatlich-parlamentarische Kommunalpolitik“ und „Konkurrenzdemokratie“ sowie „Verwaltungsorientierung“ und „Konkordanzdemokratie“ werden in diesem Kapitel weitgehend synonym benutzt. Als „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ bezeichnet *Gabriel* dabei die Annäherung an ein parteienstaatlich-parlamentarisches bzw. konkurrenzdemokratisches Konzept. Entsprechend ist das Abrücken von

einem eher konkordanzdemokratischen bzw. administrativen Modell zu interpretieren. Diese Sprachregelung könnte Anlaß zu Mißverständnissen geben, da in sie mehrere, nicht notwendig miteinander verbundene Aspekte der kommunalpolitischen Willensbildung eingehen. Das Gegensatzpaar Konkurrenz-/Konkordanzdemokratie betrifft die in einem politischen System praktizierten Formen der Konfliktregulierung. In der kommunalpolitischen Diskussion ist es in diesem Zusammenhang z. B. strittig, ob alle in der Kommune vertretenen Kräfte an der politischen und administrativen Führung beteiligt sein sollen oder ob es einen Parteienwettbewerb um politische und administrative Führungspositionen geben soll, als dessen Ergebnis die siegreiche Partei alle politischen bzw. administrativen Führungsämter erhält. Daneben gibt es in der kommunalwissenschaftlichen und politischen Diskussion eine zweite Streitfrage, die nach dem Primat der Politik oder dem der Verwaltung. In der Tradition einer strikten Trennung zwischen fachlichen (administrativen) und politischen Problemen wurde die Kommunalpolitik in Deutschland lange Zeit dem administrativen Bereich zugeschlagen, in dem nach rein sachlichen Gesichtspunkten zu entscheiden sei.

Diese Gleichstellung von kommunaler Selbstverwaltung und reiner Fachverwaltung ist mit konkurrenzdemokratischen Formen politischer Willensbildung unvereinbar; denn der Parteienwettbewerb verkörpert ja geradezu die Möglichkeit, eine Auswahl unter konkurrierenden politischen Gestaltungsmöglichkeiten zu treffen. Logisch setzt dies die Existenz politischer Streitfragen voraus. Die für das deutsche Selbstverwaltungsdenken lange Zeit typische Sachzwang-Ideologie leugnete jedoch die Konflikthaftigkeit kommunaler Probleme, ging also mit einem ausgeprägten Harmoniedenken einher.

Auf der anderen Seite ist jedoch ein „politisches“ Verständnis kommunaler Selbstverwaltung mit konkurrenz- wie konkordanzdemokratischen Formen der Problemlösung vereinbar. Politische Streitfragen lassen sich bekanntlich durch Mehrheitsentscheid, Verhandlungen oder Mischformen aus beiden Komponenten lösen. Im deutschen Selbstverwaltungsdenken bestand allerdings faktisch die nicht notwendige Verbindung konkurrenzdemokratischer und „politischer“ Selbstverwaltungskonzeptionen, während konkordanzdemokratische Strukturen häufig mit dem Hinweis auf den fachlich-sachlichen Gehalt kommunaler Aufgaben legitimiert werden.

Da die Vorstellung von der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik in der Literatur wie in der politischen Praxis noch einigermaßen neu und in ihrer Bedeutung keineswegs klar fixiert ist – von einer angemessenen empirischen Operationalisierung des Begriffs ganz zu schweigen – geht es im ersten Beitrag von Oscar W. Gabriel (Teil 4) zunächst darum, die Bedeutung des Begriffs „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ möglichst genau festzulegen und aufzuzeigen, in welchen Bedeutungsvarianten er in der empirischen Analyse des lokalen politischen Systems verwendbar ist. Den systematischen Hintergrund für die Beschreibung der „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ und der „Opposition in Großstadtparlamenten“ (Teil 5) gibt die von *Lehmbruch* (1968; 1976) und anderen Autoren vorgenommene Unterscheidung zwischen konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Formen politischer Willensbildung ab (besonders *Herder-Dorneich* 1980; *Lijphardt* 1984).

Die beiden Muster unterscheiden sich in mannigfacher Weise voneinander. Zu den wichtigsten Abgrenzungsmerkmalen gehören die Bewertung politischer Konflikte, die

vorherrschenden Entscheidungsmechanismen, die Regeln und Kriterien für die Vergabe politischer und administrativer Führungspositionen u. a. m.

Damit sind allerdings erst einige Merkmalsdimensionen benannt, auf deren Grundlage man zu empirisch brauchbaren Beschreibungen der „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ gelangen kann. Eine Schwierigkeit besteht zudem darin, daß „Parlamentarisierung“ oder parlamentarische Opposition nicht nur Ausformungen von Konkurrenzdemokratie sind; es gibt auch konkordanzdemokratisch geprägte parlamentarische Verhaltensweisen bzw. Formen parlamentarischer Opposition (z. B. Bereichsopposition). Durch die Angabe ausgewählter theoretischer Beschreibungskategorien ist noch nicht entschieden, wie die Operationalisierung des Begriffs „Parlamentarisierung“ konkret vor sich gehen soll; denn dieser kann ganz unterschiedliche Aspekte der kommunalpolitischen Realität bezeichnen. Die erste und forschungspraktisch wichtigste Entscheidung betrifft die Frage, an welchen *Objekten* das Merkmal „Parlamentarisierung“ festgestellt werden soll. Hier bieten sich im Prinzip zwei Möglichkeiten an, nämlich einmal die, Parlamentarisierung als ein *Merkmal von Kollektiven* (Städten bzw. Fraktionen) oder als ein *Merkmal von Personen* (Ratsmitgliedern) zu betrachten. Daneben ist zu entscheiden, ob man Parlamentarisierung als *Struktur-, Verhaltens- oder Einstellungsgröße* erfaßt, d. h. es geht um bestimmte Eigenschaften, die sich als Merkmale parlamentarischer Willensbildung darstellen.

Obgleich in dieser Arbeit der Versuch unternommen wird, eine struktur- und eine einstellungsbezogene Betrachtungsweise miteinander zu verknüpfen und auf diese Weise sowohl einzelne Ratsmitglieder als auch Städte zum Gegenstand der Untersuchung zu machen, liegt der Schwerpunkt der betreffenden Kapitel auf der Analyse der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik als einem *Einstellungsmerkmal*. Es geht also darum, zu beschreiben, in welchem Maße sich nach der Meinung der Ratsmitglieder die politische Willensbildung in den Gemeinden dem konkurrenzdemokratischen Modell parlamentarischer Demokratie angenähert hat und wie unsere Befragtengruppe diesen Zustand bewertet. In begrenztem Umfange besteht darüber hinaus die Möglichkeit, diese Elemente der lokalpolitischen Kultur mit bestimmten politischen Struktur- bzw. Verhaltensmerkmalen zu verknüpfen, z. B. mit dem Abstimmungsverhalten der untersuchten Fraktionen bei der Beschlußfassung über den Haushaltsplan, mit der Vertretung der Minderheitsfraktion in der administrativen und politischen Führung der Stadt usw. Die Entscheidung für eine solche Vorgehensweise läßt sich vor allem mit der Bedeutsamkeit individueller Einstellungen für das politische Verhalten von Personen begründen (vgl. z. B. *Simon 1978: 75ff., 81ff.*). Sie zieht aber zugleich die Konsequenz nach sich, daß hier nur ein begrenzter Ausschnitt aus dem weiten Problemfeld politischer Willensbildung behandelt wird.

Unter theoretischen wie unter praktischen Gesichtspunkten wäre es wünschenswert, genauere Untersuchungen der Fragen anzuschließen, wie sich die Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal auf das politische Verhalten der Fraktionsmitglieder in der kommunalen Vertretungskörperschaft auswirkt, ob sie die Beziehungen zwischen Wählern und Gewählten beeinflußt, ob sich Auswirkungen auf den Inhalt von Ratsentscheidungen feststellen lassen, welche Konsequenzen sich für die Praxis der Zusammenarbeit von Ratsfraktion und lokaler Parteiorganisation ergeben usw. Natürlich sind

solche Fragen mit Hilfe von Umfragedaten nicht zu beantworten, sondern sie erfordern methodisch differenziert angelegte Entscheidungsprozeßanalysen.

Unter der Überschrift „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ sind mehrere voneinander zu unterscheidende Teilprobleme behandelt. Zunächst geht es um die Einstellung der Ratsmitglieder zu den Aufgaben der kommunalen Vertretungskörperschaft. Mit Hilfe eines aus mehreren Einzelfragen gebildeten „Parlamentarisierungs-Indexes“ soll ermittelt werden, ob sich nach der Meinung der befragten Ratsmitglieder die Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft eher am Modell staatlicher Parlamente in der Bundesrepublik oder eher an dem eines kollegial und sachbezogenen arbeitenden Verwaltungsorgans orientieren sollte. Der Analyse der „parteienstaatlich-parlamentarischen“ bzw. „verwaltungsorientierten“ Konzeption kommunaler Selbstverwaltung schließt sich der Versuch an, ihre Bestimmungsgrößen zu ermitteln und ein Mehrvariablen-Modell zur Erklärung parteienstaatlich-parlamentarischer Orientierungen zu entwickeln. Die Gegenüberstellung dieser beiden Idealtypen politischer Willensbildung ist nicht an der Vorstellung eines Gegensatzpaares orientiert. Wir gehen vielmehr von der Annahme aus, daß das „parlamentarisch-parteienstaatliche“ und das verwaltungsorientierte Modell die empirisch relativ seltenen Endpunkte eines Kontinuums darstellen, zwischen denen wir eine ganze Reihe von Mischformen aus beiden Elementen antreffen. Zu den wichtigsten Merkmalen der „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ gehört die *Rollentrennung von Mehrheits- und Minderheitsfraktion* bzw. „Regierung und Opposition“. Frey und Nassmacher (1975:197) betonen mit Recht, die im klassischen Gewaltenteilungsmodell angelegte Trennung von Exekutive und Legislative sei – auch auf der gesamtstaatlichen Ebene – seit der Überwindung der konstitutionellen Monarchie zweitrangig geworden (so zwanzig Jahre zuvor auch bereits *Landshut* 1955 und *Sternberger* 1956): „Die Trennungslinie zwischen den Machträgern verläuft insoweit zwischen Regierung, Bürokratie (Verwaltung) und Regierungsparteien auf der einen und den Oppositionsparteien auf der anderen Seite, denen die Funktion zukommt, die Regierung zu kontrollieren“. Die Autoren werfen die Frage auf, „ob nicht an die Stelle der grundsätzlichen Einheit von Rat und Verwaltung die Trennung von regierenden Mehrheitsfraktionen und Verwaltung auf der einen und der kontrollierenden Opposition auf der anderen Seite getreten ist“ (Frey, Nassmacher 1975: 197).

Nach diesem Verständnis parlamentarischer Regierungsweise – zu welchem es natürlich Alternativen gibt – kann von einer Parlamentarisierung der Kommunalpolitik nur dann die Rede sein, wenn die kommunalen Mandatsträger die Aufgabentrennung zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion als einen wichtigen Bestandteil kommunalpolitischer Willensbildung wahrnehmen und akzeptieren. Allerdings wird es bei der Frage „Opposition in der Kommunalpolitik“ im Regelfalle nicht darum gehen, um jeden Preis den Konflikt zwischen der Mehrheits- und Minderheitsfraktion zu suchen oder ebenso bedingungslos auf eine Zusammenarbeit zwischen allen in der kommunalen Vertretungskörperschaft tätigen Kräften zu setzen. Bei der Anlage der Oppositionsstrategie stellt sich für die kommunale Minderheitsfraktion in erster Linie die Frage nach der *relativen Bedeutung* kooperativer und kompetitiver Elemente (vgl. auch die Hinweise bei *Dahl* 1976: 341f., 354ff.). Deshalb sollte man sich nicht darauf beschränken, der Frage nachzugehen, ob die Angehörigen der Minderheitsfraktion Opposition in der Kommunalpolitik befürworten oder ablehnen. Man sollte zusätzlich untersuchen,

welche Bedeutung den Elementen „Kooperation“ und „Konflikt“ im Rahmen der Oppositionsstrategie zukommt und wie die jeweils bevorzugte Form oppositionellen Verhaltens begründet wird. Aus der methodischen Anlage der Untersuchung, aber auch aus dem Mangel an empirischen Studien, an die unsere Untersuchungen hätten anknüpfen können, ergibt es sich, daß dies Problem hier nicht erschöpfend behandelt werden kann. Es wird lediglich die Bedeutung einiger typischer Begründungsstrategien kooperativen und kompetitiven Oppositionsverhaltens für die kommunale Praxis aufgezeigt. Zudem wurde nicht die tatsächliche realisierte Oppositionsstrategie der Minderheitsfraktion, sondern die Einstellung ihrer Mitglieder zu bestimmten Formen oppositionellen Verhaltens, untersucht.

Die außerordentlich schwache Stellung, die Beobachter der kommunalpolitischen Praxis gerade der Minderheitsfraktion im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß zuschreiben (vgl. z. B.: *Gabriel* 1979a: 191ff.; *Zender* 1982 m. w. L.) legt es nahe, der Frage nachzugehen, wie die Angehörigen der kommunalen Oppositionsfraktion einige wichtige Aspekte der Ratsarbeit bewerten. Hierzu gehören die Kontrolle über die Verwaltung und der Einfluß des Rates auf die Festlegung kommunalpolitischer Ziele (vgl. Kapitel 6; *Oscar W. Gabriel*). Unter den Kontrollfunktionen der Vertretungskörperschaft wurde zwischen der Überwachung der verwaltungsinternen Entscheidungsvorbereitung, der Durchführung von Ratsbeschlüssen und schließlich der Außenkontakte der kommunalen Administration unterschieden. Dies war vor allem wegen der Auseinandersetzung mit der Rolle der Minderheitsfraktion im Rat geboten; denn nach vorherrschender Auffassung werden die parlamentarischen Kontrollfunktionen im Staat wie in der Kommune heute fast ausschließlich von den Oppositionsfraktionen wahrgenommen – jedenfalls soweit es sich um die öffentlichkeitswirksame parlamentarische Kontrolle handelt (vgl. *Frey, Nassmacher* 1975: 197; für Landesparlamente z. B. *Friedrich* 1975; *Schneider* 1979: 38ff.; *Klatt* 1979; 1982: 107).

Damit ist lediglich eine Ebene bezeichnet, auf der die Zufriedenheit der Angehörigen der Minderheitsfraktion mit der Ratsarbeit untersucht wird. Es geht zunächst um die Wahrnehmung der „parlamentarischen Funktionen“ der kommunalen Vertretungskörperschaft. Die Kritik am kommunalpolitischen Willensbildungsprozeß und an der Rolle der Kommunalvertretung richtet sich darüber hinaus auf speziellere Probleme, insbesondere die Organisations- und Personalstruktur der Großstadtparlamente (vgl. z. B. *Berkemeier* 1972; *Vetterlein* 1976). Diese sind Gegenstand der anschließenden Kapitel zum Thema „Mängelanalyse der Ratsarbeit“ (Kap. 6; *Gabriel*) bzw. „Mängelanalyse der Fraktionsarbeit“ (Kap. 7; *Zender*). In diesen beiden Teilen geht es um die Frage, wie die Mitglieder der Minderheitsfraktionen in den untersuchten Städten die Organisation und den Ablauf der Rats- und der Fraktionsarbeit bewerten, wie sie die Beziehungen zwischen dem Rat und der Verwaltung, das Verhältnis ihrer Fraktion zur lokalen Parteiorganisation, die Rekrutierungspraxis, die Außendarstellung der Fraktion u. a. m. beurteilen. Mit Hilfe einer Faktorenanalyse wird in den beiden Kapiteln der Versuch unternommen, die zahlreichen einzelnen Einwände, die man in der Literatur gegen die Arbeitsweise des Rates und der Fraktionen vorbringt (vgl. z. B. *Berkemeier* 1972; *Frey* 1975; *Frey, Nassmacher* 1975; zusammenfassend *Gabriel* 1979a: 137ff., 160ff., 187ff., 212ff.), auf einige grundlegende Dimensionen zu reduzieren, Schwach-

stellen der Rats- und der Fraktionsarbeit in den zehn Städten zu ermitteln und die eventuell vorhandenen Trägergruppen der Kritik in den Fraktionen zu identifizieren.

Im Schlußkapitel sind unter der Fragestellung „Wie wird die Funktionsfähigkeit des kommunalen Parlamentarismus in den untersuchten Städten beurteilt?“ die wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit zusammengefaßt (Oscar W. *Gabriel*). Es wird darüber hinaus der Versuch unternommen, aus den Untersuchungsergebnissen Ansatzpunkte für mögliche Verbesserungen der Arbeit der Vertretungskörperschaften abzuleiten. Spätestens an dieser Stelle stellt sich die Frage nach der praktisch-politischen Bedeutung der Parlamentarisierungsproblematik. Eine solche Frage ist relativ schwer zu beantworten, weil den möglichen Antworten unterschiedliche Wertmaßstäbe zugrunde liegen, und weil die Bedeutung von Lösungsvorschlägen mit diesen Bewertungsmaßstäben variiert. Frido *Wagener* (1969) hat in seinem bedeutenden Buch „Der Neubau der Verwaltung“ zwei grundlegende Wertmaßstäbe, das Ziel der *Effizienz* und das Ziel der *politischen Integration*, als Grundlagen für die Beurteilung der seit der Mitte der 60er Jahre in Angriff genommenen Verwaltungsreformen vorgeschlagen. Es ist dies nicht der Ort, über den Erfolg oder Mißerfolg der Reformmaßnahmen zu urteilen: Im großen und ganzen ist *Scheuner* (1973: 17) wohl zuzustimmen, wenn er feststellt: „Unter den Gesichtspunkten, nach denen die Reform durchgeführt wurde, stehen im Vordergrund Effizienz und Leistungsfähigkeit der Gemeinde sowie die Schaffung ausreichender Versorgungsgrundlagen für die Bürger. Dahinter tritt der Integrationswert für die politische Bürgergemeinde vielleicht etwas zurück“.

Damit macht *Scheuner* auf das Problem aufmerksam, das auch unsere Fragestellung betrifft: Bislang wurden nämlich die *politischen Konsequenzen* der Territorialreform – die angekündigte Funktionalreform steht ja nach wie vor in den meisten Bundesländern aus – nicht einmal im Ansatz verarbeitet. Das erklärte Ziel der Gebietsreform bestand in der Schaffung von Gemeinden, die aufgrund ihrer Größe und Finanzausstattung in der Lage sein sollten, eine funktionsfähige Verwaltung zu unterhalten. Sie sollte dem Bürger die von der Gemeinde zu erbringenden Leistungen in rationeller und kostengünstiger Form bereitstellen. Gleichzeitig verband sich mit der Territorialreform der Anspruch, eine gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Leistungen in allen Teilen des Bundesgebietes zu sichern. Auf der lokalen Ebene sollte ein Verwaltungsunterbau entstehen, dessen Zuschnitt eine Neuverteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden zuließe.

Wie aber ist es um die Auseinandersetzung mit den *politischen* Auswirkungen dieser Veränderung der kommunalen Selbstverwaltung bestellt? Bezeichnenderweise vermißt man in den einschlägigen Arbeiten zur Verwaltungsreform Vorschläge für eine Reform der „politischen Infrastruktur“ der Gemeinden (vgl. die kritischen Hinweise bei: *Albertin, Mabileau* 1981: 10f.): Dies ist umso verwunderlicher, als sich Kommunalrecht und kommunale Praxis bereits lange vor der Gebietsreform auseinanderzuentwickeln begannen und die Vorstellung von einer gemeinsamen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die hauptamtliche Verwaltung und die ehrenamtliche Vertretung der Gesamtbürgerschaft nicht erst seit dem Abschluß dieser Reformmaßnahmen eine Fiktion ist. Die Indikatoren einer zunehmenden Angleichung der kommunalpolitischen Willensbildung an jene im Bund und in den Ländern wurden bereits erwähnt und müssen deshalb nicht erneut aufgezählt werden. Hier geht es lediglich um

die Feststellung, daß der fällige dritte Teil der Kommunalreform, die Auseinandersetzung mit den Aufgaben und der Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft, mit den Beziehungen zwischen Rat und Verwaltung, zwischen dem Rat und der Bürgerschaft u. a. m. auf die politische Tagesordnung gesetzt werden sollte. Infolge der Territorialreform wurde in den Groß- und Mittelstädten, teilweise auch in kleinen Gemeinden, eine politische Infrastruktur geschaffen, die die Übernahme konkurrenzdemokratischer Muster auch auf der lokalen Ebene gestattet. Die Gemeinde kann auf Dauer gesehen ihrer vielbeschworenen Aufgabe als „Schule der Demokratie“ (vgl. z. B. *Freiberg* 1970: 140ff.; *Wehling* 1975: 284ff.; *Hättich* 1977: 342ff.; *Köser* 1979a: 8f.) kaum gerecht werden, wenn in ihr Rahmenbedingungen politischer Willensbildung fortbestehen, die von jenen auf der Bundes- und der Landesebene in wichtigen Bestandteilen abweichen. Dies gilt ganz besonders für die in dieser Arbeit untersuchten Aspekte des politischen Prozesses, nämlich für die Chancen einer parlamentarischen Steuerung und Kontrolle der hauptamtlichen Verwaltung, für den personellen und programmatischen Wettbewerb zwischen den lokalen Parteiorganisationen und schließlich für die Möglichkeit einer Ablösung der amtierenden politischen Führung durch die gegenwärtige Oppositionsfraktion<sup>6</sup>.

Die Berechtigung der kommunalen Selbstverwaltung ist – insbesondere unter den Bedingungen der fiskalischen Krise – nicht primär aus ihren materiellen Leistungen für den Bürger abzuleiten. Auch die Möglichkeiten einer „bürgernahen“ Politik sind nach dem Abschluß der Territorialreform geringer geworden. Umso wichtiger ist es, durch eine Reform der Kommunalverfassung die repräsentativen Institutionen der Gemeindegemeinschaft zu stärken: „Da im demokratischen Gemeinwesen kein qualitativer Unterschied mehr zwischen Gemeinde und Staat hinsichtlich der demokratischen Legitimation besteht, begründet sich die gemeindliche Demokratie nicht mehr aus einem Gegensatz zum Staat, sondern aus dem Gedanken einer Verstärkung des demokratischen Elements, einer Rechtfertigung der Gemeindeverwaltung als einem Mittel zur selbständigen politischen Willensbildung im engeren Kreis und zur Wahrnehmung der hier aus dem unmittelbaren Kontakt mit dem Bürger zu bewältigenden Aufgaben“ (*Scheuner* 1973: 6). In diesem Zusammenhang einer Stärkung *lokaler Demokratie* hat die Diskussion über die Parlamentarisierung der Kommunalpolitik ihren systematischen Platz. Weniger bedeutsam ist demgegenüber die naheliegende Frage nach ihren möglichen Auswirkungen auf die Inhalte politischer Entscheidungen oder auch ihre wahlstrategische Bedeutung.

### 3. Ziele und Durchführung der empirischen Erhebung

Das wichtigste Ziel der empirischen Politikwissenschaft besteht darin, über die strukturelle Beschaffenheit der politischen Wirklichkeit zu informieren. In Abhängigkeit vom Stand unseres Vorwissens kann diese Informationsaufgabe eher beschreibender oder

<sup>6</sup> Die neuerdings von *Banner* (1982: 40ff.) favorisierte Lösung einer Steuerung des politischen Systems der Gemeinde durch eine Spitzengruppe aus Politikern und Beamten trägt den Prinzipien demokratischer politischer Willensbildung nur höchst unzulänglich Rechnung. Eine politische Gebietskörperschaft läßt sich nicht „steuern“ wie ein Versicherungskonzern.

eher erklärender Art sein. Sie kann vornehmlich der Konstruktion empirischer Theorien oder der Überprüfung des vorhandenen theoretischen Wissens dienen. Die praktische Verwertbarkeit der Ergebnisse empirischer Forschung hängt, einem unter politischen Praktikern weit verbreiteten Vorurteil zum Trotz, vom Stand unseres theoretischen Wissens ab. Theorie und Praxis sind keine Gegensätze. Hans Albert (1973: 3) hat recht, wenn er feststellt: „Nichts ist in der Praxis brauchbarer als eine richtige Theorie.“ Diese Bemerkungen stellen keine wissenschaftstheoretische Pflichtübung dar. Sie erfüllen vielmehr die Aufgabe, die Bedeutung der empirisch orientierten lokalen Politikforschung für die kommunale Praxis zu skizzieren und zugleich klarzustellen, welche Schwierigkeiten einer unmittelbar praktisch-politischen Verwendung empirischer Forschungsergebnisse gegenwärtig noch im Wege stehen: Anwendung von Forschung setzt das Vorhandensein von Grundlagenwissen voraus – zumindest in der Naturwissenschaft und in ihrem Verhältnis zur Technik ist dies jedermann klar. Es besteht keinerlei Veranlassung, in den Sozialwissenschaften von einem gänzlich anderem Theorie-Praxis-Verhältnis auszugehen.

Dennoch gilt für unser Problemfeld: Auch nach mehr als zehn Jahren intensiver politikwissenschaftlicher Gemeindeforschung sind empirische Untersuchungen des Ablaufs lokalpolitischer Entscheidungsprozesse, des Einflusses des kommunalen Entscheidungsprozesses auf die Inhalte politischer Entscheidungen und der kommunalpolitischen Einstellungen der Bürger und der lokalen Eliten Mangelware. Diese Feststellung muß man vor allem treffen, wenn man nicht bereit ist, auf die Wahrung theoretisch-methodischer Mindeststandards zu verzichten, die auf anderen politikwissenschaftlichen Forschungsgebieten Geltung beanspruchen. Obgleich es zwischenzeitlich eine Fülle informativer Einzelfallstudien gibt, fehlt es nach wie vor an *systematisch-vergleichenden* Analysen der Funktionsweise der kommunalen Selbstverwaltung, die Einsichten in *strukturelle* Zusammenhänge zwischen dem Ablauf kommunalpolitischer Prozesse, ihren sozialen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen einerseits und den Entscheidungsinhalten auf der anderen Seite gewähren (vgl. die kritischen Stellungnahmen zum Stand der empirischen Gemeindeforschung in der Bundesrepublik bei: Schäfer, Volger 1977: 69f.; Gabriel 1979a: 129f.; Haasis 1979: 175ff.; Siewert 1982: 5ff., bes. 10ff.; Wehling 1982; positiver: Nassmacher 1982: bes. 11ff.). Daß bei dieser Forschungslage eine gewisse Tendenz besteht, Vorschläge zur Reform der Inneren Gemeindeverfassung auf der Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen zu entwerfen (typisch hierfür die insgesamt lesenswerten Arbeiten von Borchmann, Vesper 1976; Seewald 1978, eher dürftig in ihrem Ertrag fällt demgegenüber die Studie von Schönfelder 1979 aus), kann nicht weiter verwundern. Doch trägt diese Praxis kaum dazu bei, die kommunalpolitische Reformdiskussion vom Kopf auf die Füße zu stellen.

Die hier nur knapp skizzierte Forschungslage rechtfertigt einerseits den in dieser Studie unternommenen Versuch, empirische Daten zum Thema „Opposition in Großstadtparlamenten“ zu erheben. Auf der anderen Seite ist sie für einige Mängel und Grenzen dieses Vorhabens verantwortlich, die zu den von den Projektbearbeitern zu verantwortenden hinzukommen. Die Mängel ergeben sich unter anderem daraus, daß es für die Bundesrepublik praktisch keinerlei *empirische* Vorarbeiten zu diesem Thema gibt, an die wir bei der Problemdefinition, der Hypothesenbildung und der Entwicklung des Erhebungsinstruments hätten anknüpfen können (vgl. den Hinweis bei Schäfer, Volger

1977: 72): Eine Ausnahme stellen die allerdings sehr kurzen Publikationen von *Gunlicks* (1968) und *Nassmacher* (1973) dar. In vielen Teilen dieser Arbeit liegt deshalb der Schwerpunkt auf der *Beschreibung* bestimmter kommunalpolitischer Gegebenheiten. Die ambitionierten Zielsetzungen einer theoriegeleiteten Erklärung politischer Zusammenhänge – und damit auch die Bereitstellung prognostisch und technologisch verwertbaren Wissens – mußte demgegenüber zurücktreten.

Die positive Seite dieses Sachverhalts besteht allerdings darin, daß in dieser Studie erstmals vergleichende empirische Informationen über die Einstellungen der Angehörigen großstädtischer Minderheitsfraktionen zu wichtigen Funktionsproblemen der kommunalen Selbstverwaltung vorgelegt werden. Das Problem der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik hat in der wissenschaftlichen und der parteiinternen Reformdiskussion eine wichtige Rolle gespielt. Im Rahmen von Überlegungen zur Reform der Kommunalverfassung, zu der auch das Parlamentarisierungsproblem gehört, erscheint es wichtig, die Einstellungen der Personengruppe zu kennen, die eine solche Veränderung praktisch umsetzen müßte. Das gleiche gilt für alle Überlegungen zur Verbesserung der Rats- und Fraktionsarbeit, zur Neugestaltung der Beziehungen zwischen Partei und Fraktion, zur Änderung des Zeitbudgets der lokalen Mandatsträger usw.: Verbesserungsvorschläge müssen in Betracht ziehen, wo die Betroffenen „der Schuh drückt“. Insofern gibt die vorgelegte Studie vielleicht – trotz aller Mängel – einige Hinweise auf die tatsächliche Ausgangslage einer kommunalpolitischen Reformdiskussion.<sup>7</sup>

Unser Projektbericht beruht auf Daten aus einer Befragung der der CDU angehörigen Mitglieder großstädtischer Minderheitsfraktionen. In die Untersuchung, die als Vollerhebung angelegt war, wurden alle nordrhein-westfälischen Großstädte mit mehr als 200000 Einwohnern einbezogen, in denen die CDU nicht den Oberbürgermeister stellte. Die Befragung erfolgte mittels eines voll standardisierten Fragebogens in Anwesenheit eines der Projektbearbeiter während einer Fraktionssitzung. Da alle anwesenden Fraktionsmitglieder sich an der Erhebung beteiligten, kam eine sehr niedrige Ausfallquote zustande: Von den insgesamt 295 in unserer Grundgesamtheit enthaltenen Personen konnten 275 (93%) in die Datenauswertung einbezogen werden. Die Ausfälle wiesen zwar eine beträchtliche städtespezifische Variation auf, blieben aber selbst in den ungünstigsten Fällen (Bochum und Wuppertal) so niedrig, daß gravierende Beeinträchtigungen der Qualität der Untersuchungsergebnisse nicht zu befürchten sind. Alle Gruppenbefragungen wurden in einem relativ kurzen Zeitraum, nämlich von Januar bis März 1980, durchgeführt.

Der Haupterhebung waren ausführliche Voruntersuchungen vorausgegangen, deren Aufgabe darin bestand, die wichtigsten Problemfelder, auf die sich die Befragung bezog, genauer zu strukturieren bzw. den Fragebogen zu entwickeln. Zu diesem Zweck führten die Projektbearbeiter 43 im Durchschnitt einstündige Leitfadeninterviews mit kommunalpolitischen Praktikern (Partei- und Fraktionsvorstandsmitglieder, Partei- und Fraktionsgeschäftsführer, Dezernenten bzw. Stadtdirektoren, Bürgermeister und Lokalredakteure). Diese für die endgültige Formulierung des Untersuchungsproblems und

<sup>7</sup> So wurden die Ergebnisse dieser Studie bereits in die Überlegungen des Sachverständigenrats beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung zum Thema „Rat und Verwaltung“ einbezogen.

Tabelle 1.1

<b>Ratsmitglieder der CDU und Befragte in den 10 Städten Nordrhein-Westfalens</b>			
Stadt	CDU-Ratsmitglieder insgesamt	davon Befragte absolut	Ausfälle relativ
Köln	42	41	2%
Essen	34	30	12%
Dortmund	31	29	6%
Duisburg	31	28	10%
Bochum	27	23	15%
Wuppertal	29	24	17%
Bielefeld	28	27	4%
Gelsenkirchen	24	24	0%
Oberhausen	23	23	0%
Hagen	26	26	0%
	295	275	7%

den Entwurf des Fragebogens außerordentlich nützlichen Gespräche konnten in den Projektbericht nicht vollständig eingearbeitet, wohl aber zu illustrativen Zwecken verwendet werden. Ein Teil des Fragebogens, der vor allem die Einstellungen zu Kommunalpolitik und das Zeitbudget messen sollte, wurde vor Beginn der Hauptuntersuchung in zwei Städten getestet.

Inzwischen hat Matthias Zender für sechs der zehn beteiligten Minderheitsfraktionen städtespezifische Auswertungen erstellt. Dabei wurden einzelne Ergebnisse mit dem Gesamtergebnis kontrastiert; für vier Fraktionen wurde außerdem eine Cluster-Analyse gerechnet. Die Analyseergebnisse und mögliche Schlußfolgerungen wurden mit den betreffenden Fraktionen – i. d. R. während einer Fraktionssitzung – diskutiert. Schwerpunkte waren jeweils: Mängelanalyse der Fraktionsarbeit, Engagement der Mandatsträger im vorpolitischen Raum, Verhältnis von Partei und Fraktion in der Kommunalpolitik, Oppositionsstrategie und – dort wo sie vorgestellt wurde – die Cluster-Analyse. Die Ergebnisse dieser Präsentation sind – so weit wie möglich – in die Dateninterpretation eingegangen.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Matthias Zender referierte außerdem über erste Ergebnisse der Gesamtauswertung auf der Tagung „Parteiarbeit-Fraktionsarbeit, Widerspruch oder Konsens?“ des Arbeitskreises „Große Städte“ der KPV der CDU/CSU Deutschlands am 5./6. 12. 1980 in Dortmund. Vgl. dazu auch Kommunalpolitische Blätter, 2/1981, S. 85–88. Oscar W. Gabriel hat über Teile des 4. Kapitels anlässlich des rheinland-pfälzischen Politikwissenschaftler-Treffens am 14. 7. 1984 in Koblenz berichtet.

Birgit Causio hat eine Reihe der aufgeführten Grafiken erstellt. Ihr sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

## 2. Profil großstädtischer Minderheitsfraktionen

Matthias Zender

Ein beträchtliches Informationsdefizit über die Zusammensetzung kommunaler Ratsfraktionen rechtfertigt dieses überwiegend deskriptiv angelegte Kapitel. Es ist dies die erste Vollerhebung der politischen Führungsgruppe der größten Oppositionspartei in den Kommunalparlamenten aller Großstädte über 200000 Einwohner in dem bevölkerungsreichsten Bundesland, Nordrhein-Westfalen.<sup>1</sup> Die Arbeit dürfte deshalb auch einen Beitrag zur empirischen Eliteforschung auf kommunaler Ebene leisten.

Es wird in diesem Kapitel *erstens* die soziodemografische Struktur der Fraktionen nach Geschlecht, Konfession, Alter, Dauer der Zugehörigkeit zur Partei und zum Rat, Bildungsstand, Beruf und Beschäftigungsverhältnis analysiert. Daran schließt sich *zweitens* die Erörterung der Frage an, welche Parteiämter, Mandate und Funktionen in Rat und Fraktion die Ratsmitglieder aus Minderheitsfraktionen ausüben, ob – und falls ja nach welchen „Kriterien“ – sich diese Ämter und Positionen ausübenden Mandatsträger von denjenigen Mandatären unterscheiden, die keine zusätzlichen Ämter und Positionen in Partei, Rat und Fraktion bekleiden.

Vor allem auf dem Hintergrund der in den Parteiorganisationen geführten Diskussion über die Bedeutung des Engagements führender Partei- und Fraktionsrepräsentanten in Vereinen, Gewerkschaften und sonstigen Vereinigungen für den Wahlerfolg<sup>2</sup> wird *drittens* ein detaillierter Überblick über das Engagement der kommunalen Mandatsträger im sogenannten „vorpolitischen Raum“ gegeben. Daran schließt sich *viertens* die Diskussion über das Thema an, wieviel Zeit kommunale Mandatsträger aus Großstädten heute in welchen Arbeitsbereichen für ihre Tätigkeit aufwenden. In unserer „Zeitbudgetstudie“ geht es weniger um den rein quantitativen Einzelnachweis einer bereits mehrfach konstatierten generellen Überlastung (vgl. z. B. Naßmacher 1973: *Kommunalpolitische Blätter*: 1/1980) insbesondere der großstädtischen kommunalen Mandatsträger. Uns geht es vielmehr darum, anhand der empirischen Ergebnisse die Frage zu erörtern, welcher der Tätigkeitsbereiche Rat, Fraktion, Partei, vorpolitischer Raum, Kontakte mit der Verwaltung und Wahlkreisarbeit / direkte Bürgerkontakte den höchsten Arbeits- bzw. Zeitaufwand erfordert, ob es hier teilgruppenspezifische charakteristische Zusammenhänge und/oder Unterschiede gibt, und ob sich Hinweise aus der Studie von Simon: 1983, daß hier bestimmte Gruppen von Mandatsträgern eher Binnenaktivitäten und andere eher Außenaktivitäten präferieren, durch unsere Untersuchungen bestätigen.

Im Anschluß an die überwiegend deskriptive Analyse werden *fünftens* die Fragen erörtert, inwieweit die personelle Struktur der Großstadtparlamente – soweit es die

<sup>1</sup> Zur Zusammensetzung kommunaler Vertretungskörperschaften vgl. Naßmacher 1973; Gunlicks 1968; „Zusammensetzung der kommunalen Parlamente“, Angaben des hessischen Innenministers auf eine kleine Anfrage im Landtag, in: Landtags-Drucksache 8/489/ vom 12. 10. 1977; Buchhaas/Kühr 1979; Gau 1983.

<sup>2</sup> Vgl. dazu stellvertretend und die verschiedenen Aspekte der Diskussion zusammenfassend: Simon 1982.

Minderheitsfraktionen betrifft – als einer Demokratie „angemessen“ gelten kann (vgl. Kaack 1981: 200) und ob bei dem aktiven politischen Personal in den Volksparteien im kommunalen großstädtischen Bereich die immer wieder erhobene Forderung nach Repräsentativität der Fraktionen eine realistische Norm sein kann.<sup>3</sup>

Hier werden auch einzelne der in diesem einleitenden Teil des Kapitels 2 angeführten Fragestellungen auf der Basis der in den Abschnitten 1–4 vorgestellten Ergebnisse zusammenfassend erörtert.

Heino Kaack (Kaack: 1981) stellt in seiner Untersuchung der Abgeordnetensoziologie – Basis ist die personelle Struktur des 9. Deutschen Bundestages – die Frage, „inwieweit die Personalstruktur des Parlaments dem Gedanken der Repräsentativität in der parlamentarischen Demokratie gerecht wird“ (ebda.: 165).

In Anlehnung an Kaacks differenzierten Katalog stellen wir jetzt Kriterien vor, nach denen im Abschnitt 5 die *personelle Struktur kommunaler Mandatsträger als einer parlamentarischen Demokratie angemessen bezeichnet werden kann oder nicht*.

Als angemessen i. o. S. wird die personelle Struktur bezeichnet, wenn

1. ein Wiederwahl- (und „Karriere“)-Risiko besteht;<sup>4</sup>
2. „die funktional erforderliche personelle Mobilität, d. h. vor allem ein angemessener Grad an personeller Rotation, gegeben ist“ (ebda.);
3. die personelle Zusammensetzung den Aufgaben des Rates zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit, zur Kontrolle der Verwaltung, zur Teilhabe an Verwaltungsaufgaben und zu legislatorischen Tätigkeiten gerecht wird (vgl. dazu Thaysen <sup>2</sup>1976: 22ff.).
4. „Zugangsmöglichkeiten für alle sozialen Schichten bestehen“ (Kaack 1981: 165), „gesellschaftliche Gruppen und divergierende Interessen pluralistisch repräsentiert sind“ (ebda.) und sich gesellschaftlicher Wandel auch in der personellen Zusammensetzung der kommunalen Ratsfraktionen widerspiegelt (ebda.: 166);
5. ein erkennbarer Zusammenhang zwischen Parteiwähler-/Parteimitgliederstruktur und Mandatsträgerstruktur gegeben ist (vgl. ebda.).

Zur Beantwortung der Frage nach dem „angemessenen Selektionsprozeß“ stehen uns Daten zur Verfügung zu:

1. Dauer der Zugehörigkeit zum Rat / Wiederwahlhäufigkeit
2. Neumitglieder (und damit Fluktuationsquote)
3. Analyse der Sozialstruktur kommunaler Mandatsträger nach den Kriterien
  - Alter
  - Bildungsstand
  - Beruf
  - Beschäftigungsverhältnis
  - Geschlecht
  - Konfession

<sup>3</sup> Es soll hier einleitend zunächst genügen, den Begriff Repräsentativität durch eine häufig gestellte Standardfrage zu charakterisieren: Spiegelt sich in der soziodemografischen Struktur der Fraktionen die Struktur der Parteimitglieder bzw. der Wählerschaft oder der Bevölkerung wider? Zur Diskussion über das Problem der Repräsentativität vgl. weiter Abschnitt 5 in diesem Kapitel.

<sup>4</sup> Der Begriff „Karriere“ kommunaler Mandatsträger wird im Abschnitt 2.5 gegenüber dem in der Analyse Kaacks verwendeten Karrierebegriff abgegrenzt.

#### 4. Vereins-, Verbands-, gewerkschaftliches und sonstiges Engagement der Mandatsträger in gesellschaftlichen Gruppen.

Die Daten zur soziodemografischen Struktur der Minderheitsfraktionen werden auch unter dem Aspekt erörtert, ob die Wahrnehmung der Selektionsfunktion durch die politischen Parteien in den untersuchten Städten die bekannten Verzerrungen im innerparteilichen Auswahlprozeß für kommunalpolitische Führungsfunktionen aufweist (vgl. dazu stellvertretend *Holler/Nußmacher* 1978: bes. 226ff.). In Anlehnung an die Ergebnisse *Naßmachers* (vgl. *Naßmacher* 1972: 555/6) können wir die These formulieren, daß die Parteien in Minderheitssituationen bei der Kandidatenaufstellung voraussichtlich nicht eine Fülle potentieller Kandidaturen zu verarbeiten haben, sondern eher gezwungen sind, „Talentsuche“ zu betreiben.

Dieses Problem könnte sich für *die* Parteiorganisationen noch verschärfen, denen es wegen des großen Abstandes im politischen Kräfteverhältnis vermutlich in absehbarer Zeit nicht gelingen dürfte, stärkste Fraktion in der kommunalen Vertretungskörperschaft zu werden.

So klagt ein CDU-Kreisvorsitzender eines Ruhrgebietsverbandes:

„Wenn die CDU in (X-Stadt) aus der Position der knappen 40%-Partei herausmöchte, braucht sie eine sehr spürbare, gesellschaftlich verankerte Führungsschicht mit gewisser Kontinuität. In Ruhrgebietsstädten ist es eine große Schwierigkeit, eine solche Führungsschicht aufzubauen. Sucht man Leute, die in der Partei mitarbeiten sollen, ist es fast unmöglich, beruflich erfolgreiche und in der Bevölkerung angesehene Leute für eine Ratskandidatur oder andere Ämter zu gewinnen. Denn diesen Leuten kann man außer Leerlauf nicht viel anbieten.“ (Interview Nr. 14, S. 5)

In dieser Situation dürfte – wie auch *Gunlicks* 1968, allerdings unter ganz anderen Voraussetzungen und für eine andere Region konstatierte<sup>5</sup> – die Dauer der Parteizugehörigkeit bei den Kandidatenaufstellungen aufgrund der vergleichsweise geringen Mitgliederzahl eine unwesentliche Rolle spielen.

Das Ergebnis einer Studie von H. *Kühr* (vgl. *Kühr* 1982) läßt für die CDU-Fraktionen des Ruhrgebiets erwarten, daß ihre Zusammensetzung von einem weiteren Faktor beeinflußt worden ist. Ein in den Ruhrgebietsgroßstädten teilweise noch nicht vollständig vollzogener Wandel der CDU von der katholischen Milieupartei zur Volkspartei (Mitglieder-/Apparatpartei) spiegelt sich vermutlich noch in der Zusammensetzung der dortigen Ratsfraktionen wider (und dürfte darüber hinaus Einstellungen der Fraktionsmitglieder sowie Stellungnahmen ihrer Fraktionen beeinflussen).

Aktivitäten der kommunalen Mandatsträger aus den untersuchten Minderheitsfraktionen lassen sich annähernd erfassen bei der Untersuchung der Ämter und Positionen in Rat, Fraktion und Partei, der Mitgliedschaften und Funktionen in Organisationen des „vorphilosophischen Raums“ und des Zeitaufwandes in den einzelnen Aktivitätsbereichen.

Allgemein – etwa für die Kandidatenaufstellung festgelegte – verbindliche Qualifika-

<sup>5</sup> Vgl. *Gunlicks* 1968: 291. Vgl. auch *Sigulla* 1962: 49ff./107.

Die Studie von *Gunlicks* entstand vor der Gebietsreform. Zu diesem Zeitpunkt waren mehr Mandate zu besetzen; auch wurde hier nicht nach Städtegrößen unterschieden. Hinzu kommen dürfte dagegen in unserer Untersuchung als zusätzliches „Erschwernis“, daß – zumindest in den Ruhrgebietsgroßstädten – die CDU Kandidaturen in mehr oder weniger „unattraktiven Minderheitspositionen“ zu vergeben hatte; dies könnte sich auf potentielle Kandidaturen ausgewirkt haben.

tionskriterien für kommunale Mandatsträger gibt es nicht; und parteiseitige Empfehlungen oder gar „Richtlinien“ zur Kandidatenaufstellung, soweit sie auf qualitative Anforderungen an die Kandidaten abheben, gehen nicht über ein Stadium „relativer Unverbindlichkeit“ hinaus.<sup>6</sup>

„Qualifikation“ der befragten Mandatsträger können wir lediglich auf der Basis von formalem Bildungsstand, gemessen am Schul-/Hochschulabschluß sowie dem derzeit ausgeübten Beruf diskutieren. Dies ist – zugegeben – sicherlich nur ein beschränkt taugliches Konzept. Es ist aber offensichtlich ein in der politischen Praxis durchaus gängiges Beurteilungskriterium für „Qualifikation von kommunalen Mandatsträgern“, wie der nachfolgende Ausschnitt aus dem Gespräch mit einem stellvertretenden CDU-Fraktionsvorsitzenden u. a. zeigt.

„Was mich sehr beschäftigt und was ich mit Schrecken beobachte, ist das sinkende Niveau der Ratsmitglieder. Die Gründe liegen bei einer Großstadt in der zeitlichen Beanspruchung und der finanziellen Dotierung. Man bekommt z. B. keinen Anwalt mehr in den Rat: 20 Wochenstunden, die zwischen 15.30 Uhr und 19.30 Uhr liegen – für DM 500 – stellen für ihn, auch wenn Interesse für die Ratsarbeit vorhanden ist, eine Überforderung dar. Nehmen sie den leitenden Angestellten. Dieser machte es auch nicht, da er während der 5jährigen Legislaturperiode beruflich nicht mehr weiterkommt. Was dann noch übrig bleibt, gehört in den entsprechenden Berufsgruppen auch zu sinkenden Kategorien. Freie Berufe sind eindeutig benachteiligt. Aufträge über Beziehungen sind wegen der Kontrolle und Transparenz in einer Großstadt fast unmöglich geworden. Hinzu kommt eine fast schon totale Demokratisierung: Gute, wertvolle Leute, die aktiv mitgearbeitet haben, erleben im Ortsverein oder sonstwo, daß X-Mal geschrieben wurde und nichts herauskam. Das Dikicht der Bürokratisierung und die Einhaltung formaler Regeln greift wie im öffentlichen Leben auch in der Partei immer mehr um sich. So etwas schreckt ab.“

Wir sind zwar nicht – wie *Kevenhörster* – der Auffassung, daß die öffentliche Kontrolle der Verwaltung durch den Rat entscheidend von der Qualifikation der gewählten Repräsentanten abhängt und daß bei fehlender Qualifikation der Mandatsträger lokale Politik fast zwangsläufig unter exekutive Führerschaft gerät (vgl. *Kevenhörster* 1977); dennoch dürfte es den – aus ehrenamtlichen Mandatsträgern zusammengesetzten – Minderheitsfraktionen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Mandatsträgern mit niedrigerem Bildungsstand nicht leichtfallen, (jederzeit) die richtigen Fragen im Rat an die Verwaltung und an die Mehrheitsfraktionen zu stellen und alternative politische Konzeptionen zur Gestaltung ihrer Stadt vorzutragen.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Wir wollen hier die Frage nicht weiter erörtern, ob es überhaupt solche fixierten und verbindlichen Qualifikationskriterien geben kann und geben sollte.

Zur Kandidatenaufstellung vgl. z. B. die Arbeiten von *Henkel* 1976 (stellvertretend und zusammenfassend bis zum Erscheinungsjahr); *Pumm* 1979; *Horn/Kühr* 1978.

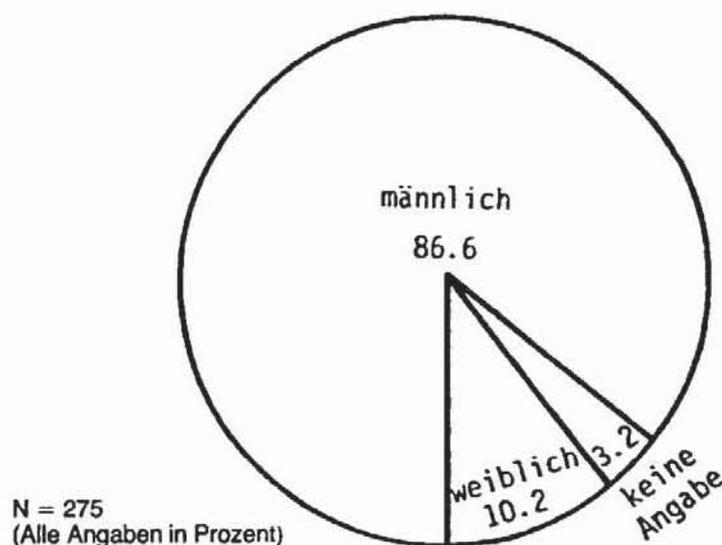
<sup>7</sup> Die Dichotomisierung der Mandatsträger nach hohem und niedrigem Bildungsstand wurde anhand des erreichten Bildungsabschlusses wie folgt vorgenommen: Volksschule/Realschule – niedriger Bildungsstand; Abitur/Hochschulabschluß – höherer Bildungsstand.

## 1. Zusammensetzung der Fraktionen

### 1.1 Geschlecht

Grafik 2.1

#### Zusammensetzung der Fraktionen nach Geschlecht



Die Grafik 2.1 dokumentiert den geringen Anteil von Frauen unter den Mandatsträgern der untersuchten großstädtischen Minderheitsfraktionen. Durchschnittlich ist nur jeder 9. Mandatsträger weiblichen Geschlechts.

Die weitere Aufschlüsselung der Verteilung nach Geschlecht und Herkunftsstadt zeigt teilweise doch beträchtliche Schwankungen: Während in den Minderheitsfraktionen in Duisburg und Hagen jeweils nur *eine* „Proporzfrau“ vertreten ist, ist in Bielefeld und Gelsenkirchen jeweils jedes 5. Ratsmitglied eine Frau.<sup>8</sup>

### 1.2 Konfession

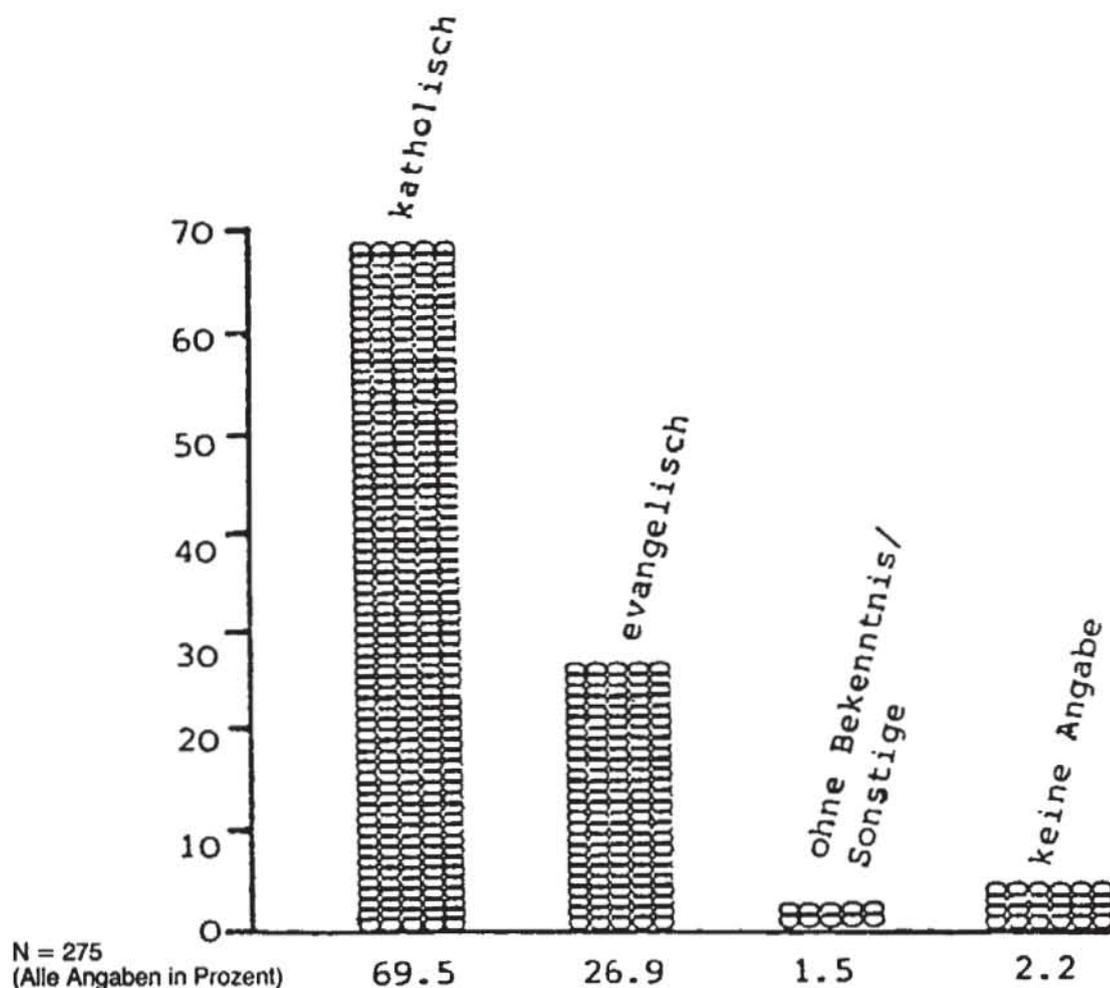
69.5% (191) der 275 Mandatsträger sind katholisch, 26.9% (74) evangelisch und 1.5% (4) sind ohne Bekenntnis bzw. gehören einer anderen Religionsgemeinschaft an. Mit 2.2% (6) ist die Zahl der Mandatsträger, die die Antwort auf die Frage ihrer Konfession verweigern, gering geblieben.

Den höchsten Katholikenanteil erreichen die Fraktionen aus Oberhausen und Gelsenkirchen (je 87%), Köln (80.5%), Bochum (78.3%), Essen (76.7%), Duisburg (75%), Hagen (69.2%) und Dortmund (62.1%).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Verglichen mit ihrem Anteil innerhalb der Bevölkerung und selbst der Parteimitgliedschaft sind Frauen unter kommunalen Mandatsträgern kraß unterrepräsentiert.

<sup>9</sup> Zur konfessionellen Gliederung der CDU-Fraktionen aus Oberhausen, Essen und Duisburg vgl. auch die Daten von *Kühr/Buchhaas* 1979: 173–177.

## Konfessionelle Gliederung großstädtischer Mandatsträger



Den mit Abstand höchsten Anteil an evangelischen Mandatsträgern weisen die Fraktionen aus Bielefeld (76.7%) und Wuppertal (50%) auf.

Es zeigt sich also, daß in Städten mit überwiegend katholischer Bevölkerung auch die Zahl der katholischen Mandatsträger entsprechend hoch ist.<sup>10</sup> Katholische und evangelische Ratsmitglieder unterscheiden sich weder nach dem Bildungsabschluß noch nach dem monatlichen Brutto-Einkommen signifikant.<sup>11</sup>

### 1.3 Alter

Die Befragten waren gebeten worden, ihr genaues Alter anzugeben. 35 Jahre alt und jünger sind 11.3% (31), 36–45 Jahre 32.0% (88) der Mandatsträger. Zwischen 46–55

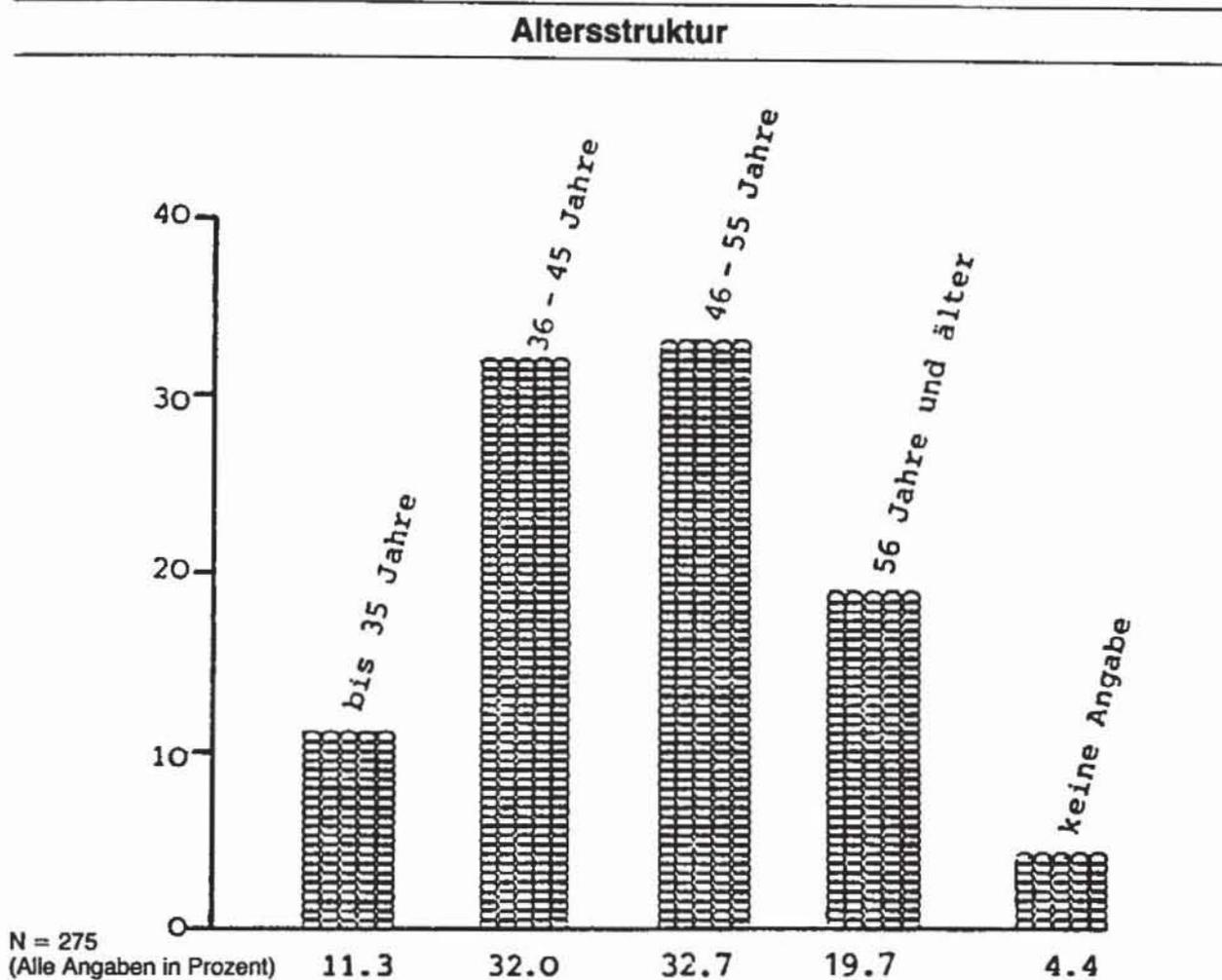
<sup>10</sup> Der Katholikenanteil scheint dort noch höher zu sein, wo die frühere Zentrumsparterie ihre besten Wahlergebnisse erreicht hat. Vgl. *Kühr/Buchhaas* 1979.

<sup>11</sup> Zur Frage, inwieweit evangelische Mitglieder zu aktiveren Rollen, die katholischen Mitglieder zu passiveren Rollen tendieren, vgl. die Ergebnisse der Studie von *Falke* 1980: 116.

Jahre alt sind 32.7% (90) und über 55 Jahre alt sind 19.7% (54) der befragten 275 Mandatsträger. Jeweils  $\frac{1}{3}$  der Mandatsträger sind zum Zeitpunkt der Untersuchung zwischen 36 und 45 bzw. zwischen 46 und 55 Jahre alt.<sup>12</sup>

Die Graphik 2.3 veranschaulicht diese Altersstruktur der Mandatsträger.

Grafik 2.3



4.4% (12) der 275 Befragten haben die Antwort auf die Frage nach ihrem Alter verweigert. Aus den absoluten Altersangaben errechnet sich ein Durchschnittsalter des CDU-Mandatsträgers von 46.4 Jahren.

Betrachten wir die Verteilung in den einzelnen Altersklassen, so fallen bei der nach Städten getrennten Auswertung folgende Besonderheiten/Abweichungen auf:

*Altersgruppe 1: bis 35 Jahre – Durchschnitt 11.3%*

Unter 10% der Mandatsträger aus folgenden Städten sind zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht älter als 35 Jahre: Dortmund, Duisburg, Bielefeld, Bochum und Köln.

<sup>12</sup> Die absoluten Altersangaben haben wir ursprünglich nach 6 Alterskategorien vercodet, auf die erste und letzte Kategorie (bis 25 bzw. über 65 Jahre) können wir wegen der geringen Anzahl von Mandatsträgern verzichten, die diese „Merkmalsausprägung“ aufweisen: Bis 25 Jahre alt sind 3 Mandatsträger; über 65 Jahre alt sind 5 der 275 Mandatäre. Übrig blieben nun die folgenden 4 Alterskategorien: Bis 35 Jahre, 36–45 Jahre, 46–55 Jahre und 56 Jahre und älter.

*Altersgruppe 2: 36–45 Jahre – Durchschnitt 32.0%*

Auffallende Abweichungen vom Durchschnitt finden wir in Bielefeld (48% = +16%) und in Dortmund (mit 21% = -11%).

*Altersgruppe 3: 46–55 Jahre – Durchschnitt 32.7%*

Vom Durchschnittsergebnis am deutlichsten abweichen die Fraktionen aus Wuppertal (46% = +13.3%) und Bielefeld (22% = -10.7%).

*Altersgruppe 4: 56 Jahre und älter – Durchschnitt 19.7%*

Hier sind die Abweichungen vom Durchschnitt besonders kraß in Dortmund (31% = +11.3%) und in Wuppertal (4.2% = -15.5%).

Wir haben dann das Durchschnittsalter aller Mandatsträger mit dem Durchschnittsalter der Mandatsträger in den 10 Großstadtfractionen verglichen um festzustellen, ob und wenn ja, in welchen Städten es deutliche Abweichungen von diesem Ergebnis gibt. Das Resultat ist eindeutig und weist drei Gruppen aus:

In *Dortmund, Köln, Hagen* und *Bochum* liegt das Alter der Mandatsträger deutlich über dem Gesamtdurchschnitt.

In *Gelsenkirchen, Duisburg* und *Essen* entspricht das Durchschnittsalter der CDU-Mandatsträger dem Gesamtdurchschnittsalter.

Überdurchschnittlich jung sind die Mandatsträger aus *Wuppertal, Bielefeld* und *Oberhausen*.

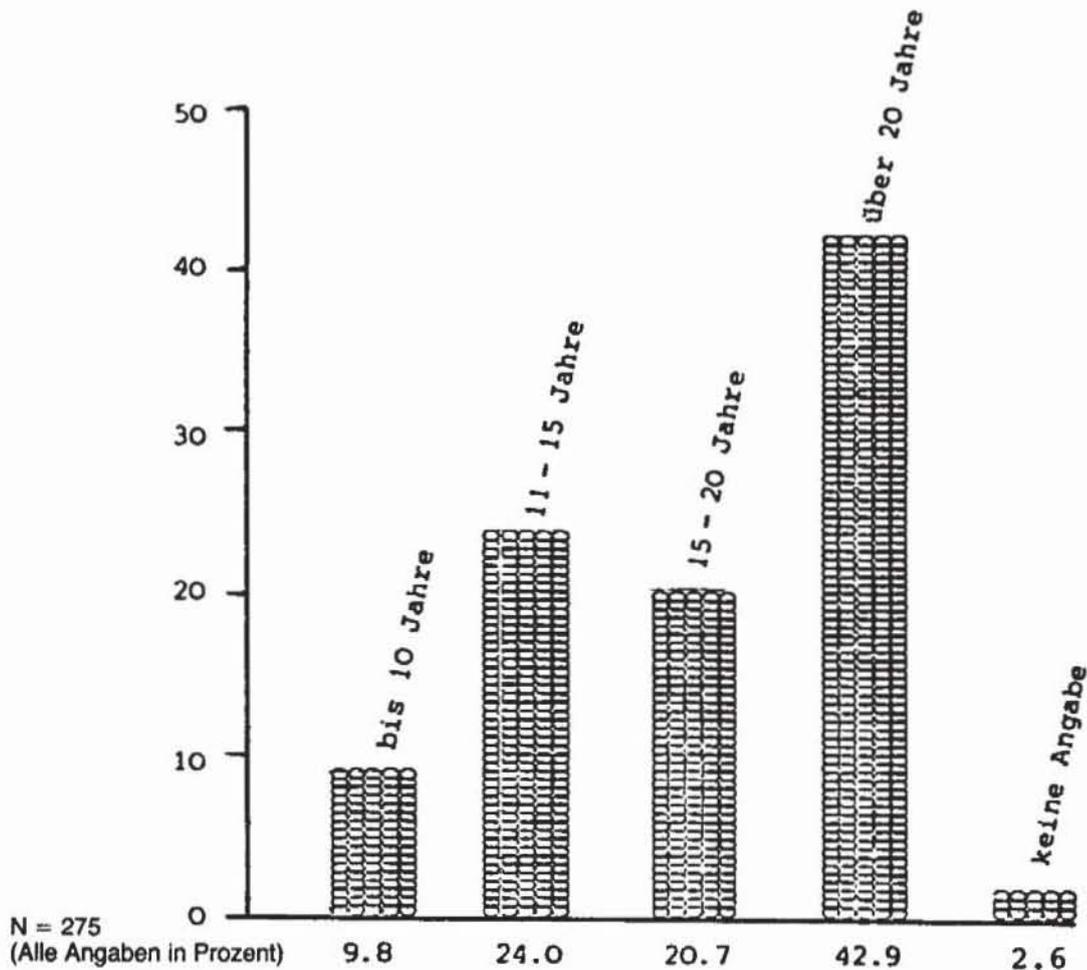
#### **1.4 Dauer der Parteizugehörigkeit**

Die Befragten wurden gebeten, das Jahr ihres Parteieintritts anzugeben. Diese Frage wurde von insgesamt 5 der 275 befragten Mandatsträger *nicht* beantwortet. Das entspricht einer Verweigerungsquote von 1.8%. Die Daten zum Parteieintritt wurden in einer Grafik „Dauer der Parteizugehörigkeit in Jahren“ mit insgesamt 4 Merkmalsausprägungen umgerechnet. Die ursprünglich vorgesehene Kategorie „bis einschließlich 5 Jahre“ wird entbehrlich, da von den 275 Mandatsträgern nur 2 diese Merkmalsausprägung aufweisen. Diese beiden Befragten werden der 1. Kategorie in der Dauer der Parteizugehörigkeit zugerechnet: bis 10 Jahre einschließlich Parteimitglied. Von 11 bis einschließlich 20 Jahre wird nun eine 5er-Staffelung zur Unterteilung eingeführt: „11–15 Jahre“ sowie „16–20 Jahre“. Danach wird nicht weiter differenziert: Alle bislang noch nicht erfaßten Mandatare werden in der Kategorie „Parteizugehörigkeit über 20 Jahre“ zusammengefaßt.

42.9% aller Mandatsträger, also etwa jeder Zweite, gehören bereits seit über 20 Jahren der CDU an; und jeder Fünfte (20.7%) ist zwischen 15 und 20 Jahren Mitglied der CDU. Deutliche Abweichungen von den Durchschnittswerten sind nur in Bielefeld und in Essen zu verzeichnen: Die Bielefelder Mandatsträger weisen mit Abstand die geringste durchschnittliche Dauer der Zugehörigkeit zur CDU auf; in der Essener Fraktion ist es genau umgekehrt. Zwei Zahlenangaben verdeutlichen dies: 7.4% (2) der Bielefelder Mandatare aber 60% (18) der Essener CDU-Mandatsträger gehören der Partei bereits seit mehr als 20 Jahren an. Rechnen wir die auf die nächstniedrigere Zugehörigkeitsdauer-kategorie entfallenden Mandatsträger hinzu, so sind 37% der Bielefelder und 86.7% der Essener Mandatare bereits seit 16 Jahren und länger Mitglied der CDU.

Tendenziell hängt die Dauer der Parteizugehörigkeit vom Lebensalter ab. Das Ergebnis in Bielefeld und Essen ist auch in dieser Hinsicht erwähnenswert, als der konstatierte

### Gliederung der Mandatsträger nach der Dauer ihrer Parteizugehörigkeit



deutlich höhere bzw. niedrigere Anteil von Mandatsträgern (im Vergleich zum Durchschnitt) mit längerer bzw. kürzerer Parteimitgliedschaftsdauer nur noch etwa zur Hälfte mit höherem bzw. niedrigerem Lebensalter zu erklären ist.

Der vermutete Zusammenhang zwischen Dauer der Parteimitgliedschaft und Konfession ist überprüft worden. Die Daten in der tabellarischen Auswertung veranschaulichen den durch den Spearman-Rangkorrelationskoeffizienten (-.2486) erwiesenen starken Zusammenhang zwischen der Dauer der Parteimitgliedschaft und der Konfession: 50% der katholischen Mandatsträger gegenüber 28% der evangelischen Mandatsträger sind bereits seit über 20 Jahren Mitglied der CDU. Dies ist ein Hinweis, der die These *Kühns* bestätigt, nach der die CDU im Ruhrgebiet den Wandel von der katholischen Milieupartei zur Volkspartei noch nicht ganz vollzogen hat.

Als weiteren Hinweis für die Stimmigkeit der These *Kühns* werden wir werten, wenn in den CDU-Minderheitsfraktionen der Ruhrgebetsstädte ein vergleichsweise hoher Prozentsatz der Mandatsträger in katholischen Vereinen engagiert ist (vgl. dazu Abschnitt 3.1.2 in diesem Kapitel).

Für die Richtigkeit der – in Anlehnung an *Gunlicks*<sup>13</sup> formulierten – These, daß die Dauer der Parteizugehörigkeit in den Kandidatenaufstellungen der CDU in den Ruhrgebietsgroßstädten wegen der geringen Mitgliederzahl nur eine unwesentliche Rolle spielt, ergaben sich keine positiven Hinweise.

### 1.5 Dauer der Zugehörigkeit zur Vertretungskörperschaft

Es spricht für die Aufgeschlossenheit und die Bereitschaft der Befragten zur Mitarbeit, wenn die Verweigerungsquote niedrig ist. Bei der Frage nach der „Mandatsdauer“ haben nur noch 0.7% (2) keine Angabe zur Dauer ihrer Zugehörigkeit zur kommunalen Vertretungskörperschaft gemacht.

Die absoluten Angaben der Befragten in den Fragebögen wurden im nachhinein über das Programm in 5 Kategorien vercodet. Die Wahl der Kategorien wurde auf die in der Vergangenheit (Stichwort: Gebietsreform) unterschiedliche Dauer der Legislaturperioden kommunaler Vertretungskörperschaften in Nordrhein-Westfalen abgestimmt. So entsprechen die Einteilungen:

1– 4 Jahre – in der 1. Legislaturperiode Ratsmitglied

5–10 Jahre – in der 2. Legislaturperiode Ratsmitglied

11–15 Jahre – in der 3. Legislaturperiode Ratsmitglied

16–20 Jahre – in der 4. Legislaturperiode Ratsmitglied

über 20 Jahre – in der 5. Legislaturperiode oder noch länger Ratsmitglied.

Die Auszählung brachte folgende Verteilung:<sup>14</sup>

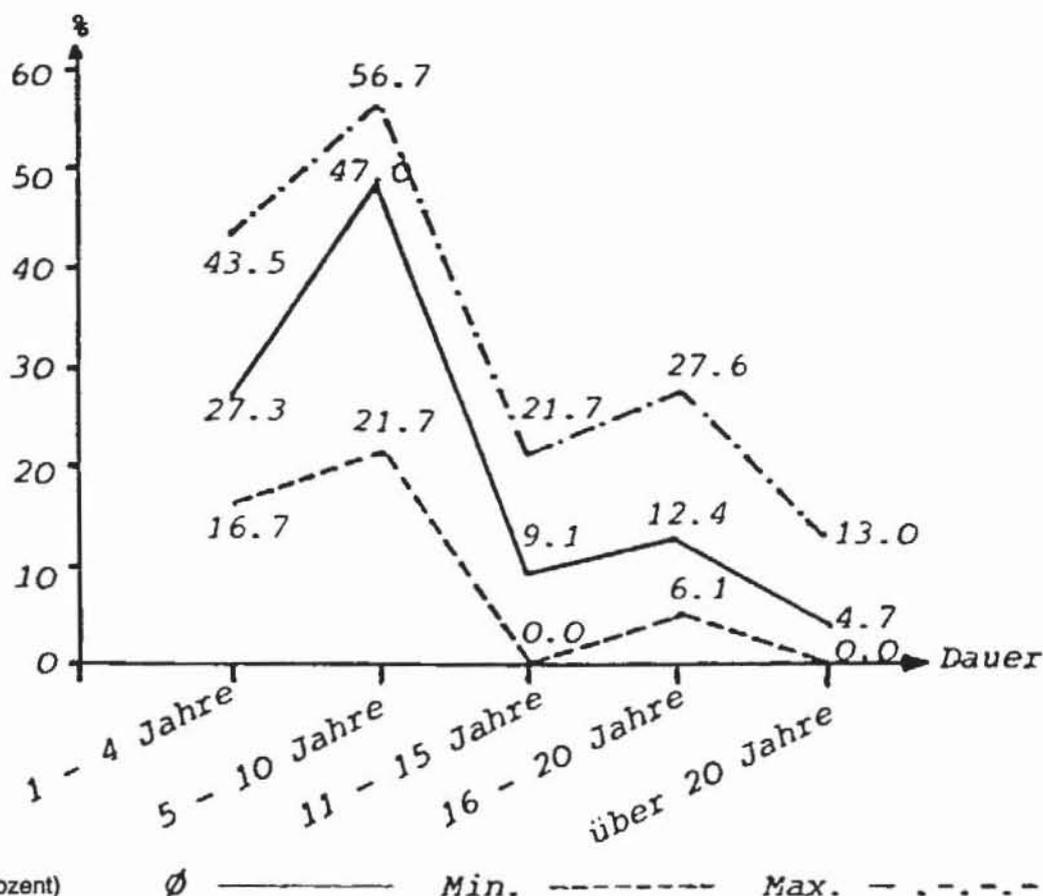
Durchschnittlich jeder 4. Mandatar (24.7%) ist 1979 zum ersten Mal als Mitglied der kommunalen Vertretungskörperschaft gewählt worden. Deutlich über dem Durchschnitt liegen die Fluktuationsraten in Oberhausen (43.5%), Duisburg (35.7%) und Gelsenkirchen (33.3%): Hier sind 1979 jedes 3. CDU-Ratsmitglied (Duisburg/Gelsenkirchen) bzw. fast jeder 2. Mandatar (Oberhausen) zum ersten Male gewählt worden. Unterdurchschnittlich ist die Fluktuation in Bielefeld und in Essen (18.5 bzw. 16.7%). Die Ursache für die hohe Fluktuationsrate könnte darin liegen, daß es sich bei sämtlichen Mandatsträgern um Mitglieder von Minderheitsfraktionen handelt, für die bereits vor der Wahl aufgrund langjähriger „festgeschriebener“ politischer Kräfteverhältnisse in aller Regel feststeht, daß sie sich nach der Wahl erneut in einer Minderheitssituation im Rat befinden. Dies kann sich – wie wir das dem zu Beginn des Kapitels vorgestellten Zitat entnehmen können – negativ darauf auswirken, für eine weitere Legislaturperiode als Parteikandidat zur Verfügung zu stehen.

Einen weiteren Grund für die hohe Fluktuationsrate vermuten wir in der beruflichen Belastung der Mandatsträger. Gerade Selbständige und Angehörige freier Berufe dürften Schwierigkeiten haben, auf Dauer den zur Ausübung des kommunalen Mandats erforderlichen hohen Zeitaufwand mit der beruflichen Tätigkeit in Übereinstimmung zu bringen.

<sup>13</sup> 37 der von *Gunlicks*, 1968, im Rahmen seiner Untersuchung befragten 100 Mandatsträger kommen aus einer Großstadt, 31 aus einer Kleinstadt und 9 aus einem Dorf; 23 gehören einem Kreistag an.

<sup>14</sup> Daß – wie die Grafik 2.5 zeigt – entgegen dem Anteil von 24.7% Neumitgliedern (innerhalb der Grundgesamtheit) jetzt 27.3% und somit 2.5% mehr Mandate auf die Mandatsdauerkategorie 1–4 Jahre entfallen, erklärt sich daraus, daß einige Mandatsträger in der letzten Legislaturperiode bereits in die Vertretungskörperschaft für ein ausgeschiedenes Ratsmitglied nachrückten, sich mithin selbst nicht mehr als „Neumitglied“ einstufen, sie dennoch aufgrund der absoluten Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Rat in der Kategorie 1–4 Jahre einzustufen sind.

**Dauer der Zugehörigkeit der Mandatsträger zur Vertretungskörperschaft**



Vergleichbare Zahlen zur Fluktuationsrate in großstädtischen Mehrheitsfraktionen oder in großstädtischen kommunalen Vertretungskörperschaften allgemein liegen nicht vor. Wir können deshalb keinen Vergleich der Fluktuationsrate von Mandatsträgern in Minderheits- und Mehrheitsfraktionen anstellen. Wir können allerdings der Frage nachgehen, ob der Fluktuationsgrad *generell* vom bestehenden politischen Kräfteverhältnis in den untersuchten Städten beeinflusst ist. Dazu führen wir in einer weiteren Rechenoperation eine unabhängige Variable „politisches Kräfteverhältnis“<sup>15</sup> in die Berechnung der dreidimensionalen Kontingenztafel ein.

<sup>15</sup> Wir haben die 10 Städte nach Merkmalsausprägungen gruppiert. Bezogen auf die Anzahl der auf die Parteien im Stadtrat entfallenen Mandate sind folgende vier Merkmalsausprägungen sinnvoll:

- (1) sehr kleiner Abstand CDU-SPD
- (2) kleiner Abstand
- (3) großer Abstand
- (4) sehr großer Abstand zwischen CDU und SPD

Diese Einteilung führte zu folgendem Resultat:

- (1) sehr kleiner Abstand: *Köln*
- (2) kleiner Abstand: *Wuppertal, Bielefeld, Hagen*
- (3) großer Abstand: *Essen*
- (4) sehr großer Abstand: *Bochum, Oberhausen, Gelsenkirchen, Dortmund, Duisburg*

Das Ergebnis ist allerdings nicht so eindeutig, daß sich daraus eine sichere Tendenz formulieren läßt. Die Frage nach einem *direkten linearen* Zusammenhang zwischen politischen Kräfteverhältnis und Fluktuationsrate muß deshalb auf der Basis unserer empirischen Ergebnisse für die CDU-Minderheitsfraktionen *verneint* werden.<sup>16</sup>

Wir haben vorhin die Fluktuationsrate auf die erstmals in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählten Mandatsträger bezogen.

Gehen wir nun den umgekehrten Weg und fragen danach, zu welchen Städten der prozentuale Anteil an Mandatsträgern, die bereits seit 3 Legislaturperioden oder noch länger ihr Ratsmandat ausüben überdurchschnittlich hoch oder niedrig ist, dann erhalten wir folgendes Ergebnis:

Tabelle 2.6

Stadt	Abweichungen vom Durchschnitt
Dortmund	+ 10.5
Gelsenkirchen	+ 7.9
Bochum	+ 4.6
Essen	+ 2.9
Duisburg	+ 0.7
Hagen	- 1.7
Oberhausen	- 4.1
Köln	- 4.9
Bielefeld	- 6.0
Wuppertal	- 8.8

(Abweichungen im Durchschnitt in Prozent;

+ = überdurchschnittlich

- = unterdurchschnittlich)

Hier zeigt sich nun ein signifikanter Zusammenhang zwischen Mandatsdauer, langjähriger Zugehörigkeit zum Rat und dem politischen Kräfteverhältnis:

Alle Städte, in denen überdurchschnittlich viele CDU-Mandatsträger seit 4 Legislaturperioden oder noch länger ihr Ratsmandat ausüben, sind Städte aus dem Ruhrgebiet. Dort ist das „politische Kräfteverhältnis“ durch einen großen bzw. sehr großen Abstand (Bochum, Gelsenkirchen, Dortmund, Duisburg, Essen) an Stimmenprozenten und Mandaten zwischen CDU und SPD gekennzeichnet. Und – bis auf Oberhausen – die Städte, in denen unterdurchschnittlich viele Mandatsträger seit 4 Legislaturperioden oder länger das Ratsmandat wahrnehmen sind NRW-Großstädte außerhalb des Reviers, in denen die SPD keinen so großen Vorsprung vor der CDU bei den letzten Kommunalwahlen hatte.

Eine Erklärung für dieses auffallende Ergebnis könnte sein: Für die CDU sind Revierstädte seit vielen Jahren eine Art „politische Diaspora“. Die SPD dominiert nicht nur in Rat und Verwaltung, sondern auch in anderen städtischen Lebensbereichen. Für

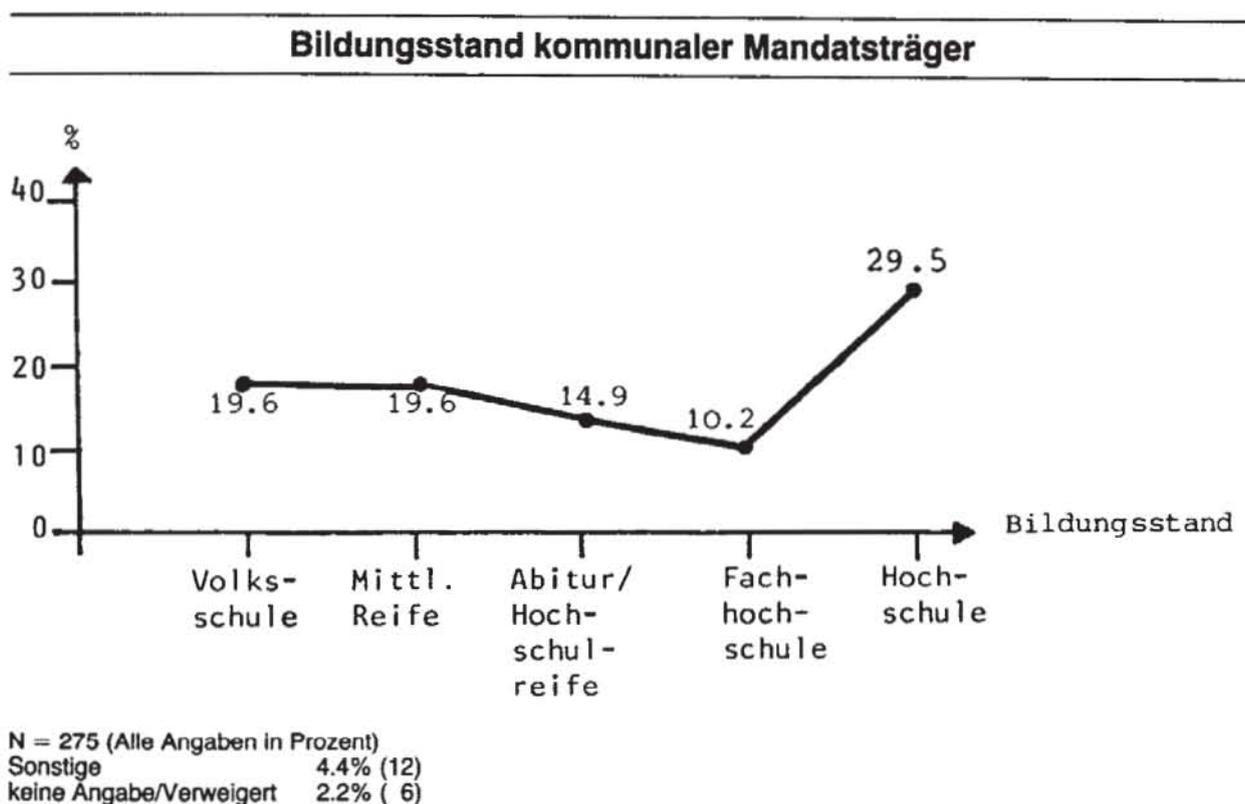
<sup>16</sup> Durchaus denkbar ist dennoch, daß bei sehr großem Abstand in der Zahl der Ratsmandate zwischen Minderheits- und Mehrheitsfraktion Mandatsträger von Minderheitsfraktionen sich mit den „bestehenden Verhältnissen“ (längst) abgefunden haben und keine weitergehenden Erwartungen haben. Wenn erfahrungsgemäß für Angehörige der Minderheitsfraktion unter den gegebenen politischen Verhältnissen das Ratsmandat „Gipfel“ einer persönlichen Karriere ist, könnte der Erhalt des Mandates auch zur „Statusfrage“ werden.

viele CDU-Parteimitglieder ist deshalb das Ratsmandat Ziel/Spitze und zugleich Endpunkt einer politischen „Karriere“. Die Aufgabe des Ratsmandats kommt deshalb auch einem persönlichen Statusverlust gleich, für den es in der Regel kaum eine Kompensationsmöglichkeit gibt (z. B. Aufsichtsratsfunktion in städtischen Betrieben etc.).

## 1.6 Bildungsstand

Die Grafiken 2.7 und 2.8 zeigen die differenzierte bildungsmäßige Strukturierung der CDU-Minderheitsfraktionen sowie das Ergebnis nach der Dichotomisierung in „niedriger“ und „höherer“ Bildungsstand nach dem formalen Bildungsabschluß.

Grafik 2.7



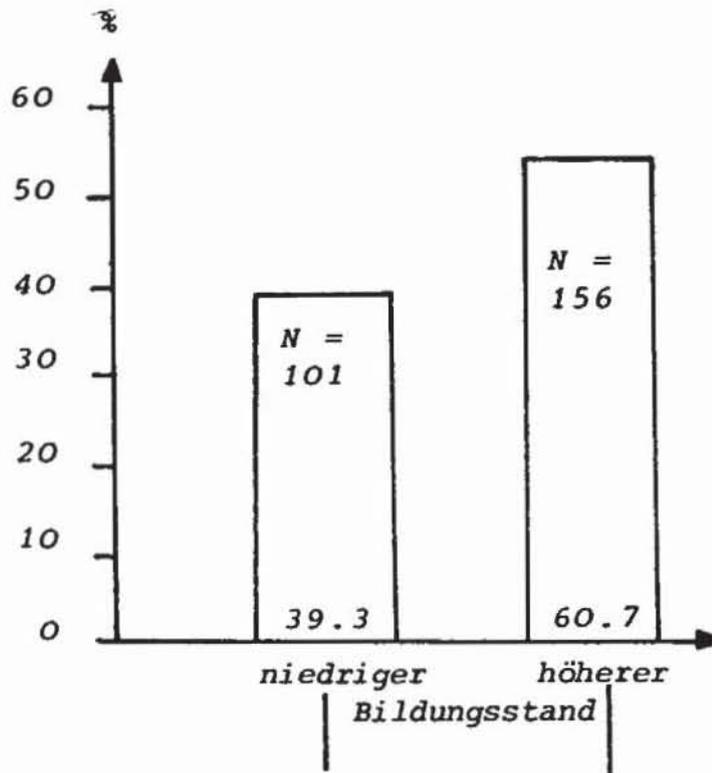
Die Mandatsträger mit Hochschulabschluß (Akademiker) bilden insgesamt gesehen die stärkste Gruppe. Der Akademikeranteil ist um 10%-Punkte höher als der Anteil an Mandatsträgern mit Volksschulabschluß.

Der Anteil der Mandatsträger mit Volksschulabschluß reicht von 7.3% (Köln) bis 35.7% (Duisburg). Der Anteil der Mandatsträger mit Hochschulabschluß hat eine Spannweite von 8.3% (Gelsenkirchen) bis 42% (Hagen, Wuppertal, Köln).

Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Mandatsträger mit Volksschulabschluß in sämtlichen Ruhrgebietsminderheitsfraktionen, während er in Köln, Bielefeld, Hagen und Wuppertal deutlich unter dem Durchschnitt liegt.

Grafik 2.8

**Ergebnisse nach der Neugruppierung in die Kategorien  
niedriger – höherer Bildungsabschluß**



N = 257/100%  
 Sonstige  
 keine Angabe/verweigert  
 Summe Mandatsträger

N = 12  
 N = 6  
 N = 275

Volksschule  
 und Mittl.  
 Reife

Abitur/Fach-  
 hochschule/  
 Hochschule

Fassen wir die drei Kategorien Abitur/Hochschulreife, Fachhochschule und Hochschulabschluß zusammen, so ergibt sich folgende Städterangreihung:

Tabelle 2.9

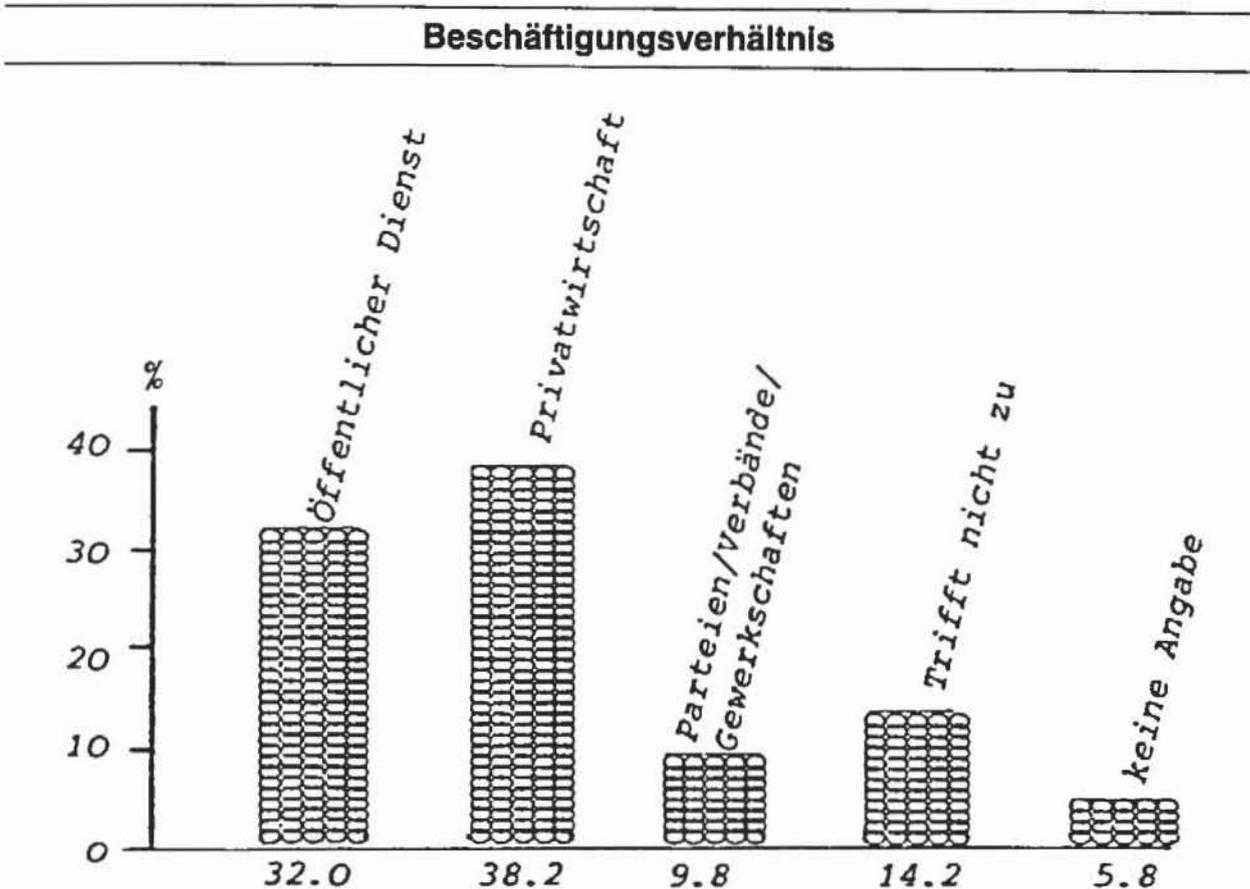
Stadt	Ergebnis	Abweichung vom Durchschnitt
Köln	72.3	+ 11.6
Hagen	71.8	+ 11.1
Wuppertal	64.8	+ 4.1
Bochum	62.8	+ 2.1
Essen	59.8	- 0.9
Oberhausen	58.7	- 2.0
Dortmund	58.2	- 2.5
Gelsenkirchen	52.3	- 8.4
Bielefeld	50.9	- 9.8
Duisburg	49.3	- 11.4
Durchschnitt	60.7	-

N = 257/100% (Alle Angaben in Prozent)

## 1.7 Beruf und Beschäftigungsverhältnis

Mit fast einem Drittel der Ratsmitglieder ist auch in den kommunalen Vertretungskörperschaften der Anteil der im öffentlichen Dienst beschäftigten beachtlich hoch; ein statistischer Vergleich (vgl. dazu die Daten bei *Kühr/Buchhaas 1979: 169f.*) weist eine stetige Zunahme des Beamtenanteils in den letzten 20 Jahren aus. Dennoch scheint sich die eindeutige Dominanz der im öffentlichen Dienst Beschäftigten – wie wir das aus den Parlamenten von Bund und Ländern kennen – in den kommunalen Vertretungskörperschaften der Großstädte (noch) nicht fortzusetzen.

Grafik 2.10



N = 275 (Alle Angaben in Prozent)

Insgesamt sind 25.4% der Mandatsträger *Beamte* (Beamter; Beamter im höheren Dienst; Lehrer). Das bedeutet, daß 6.3% von den insgesamt 36.8% Mandatsträgern, die als Beruf Angestellter bzw. Ltd. Angestellter angaben, im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. 30.5% der Angestellten unter den Mandatsträgern sind also entweder in der Privatwirtschaft oder in Parteien/Verbänden/Gewerkschaften angestellt.

„Arbeiter“ sind mit 2.9% (8) sicherlich deutlich unterrepräsentiert. In 3 oder 10 untersuchten Fraktionen ist kein Arbeiter unter den Mandatsträgern zu finden, in 6 Fraktionen ist es 1 und in einer Fraktion bezeichnen sich 2 der Mandatsträger als „Arbeiter“. Wie ein Blick auf die Tab. 2.12 zeigt, sind von 8 Arbeitern 2 im öffentlichen Dienst, 5 in der Privatwirtschaft und einer bei Parteien/Verbänden/Gewerkschaften beschäftigt.

Tabelle 2.11

<b>Berufe der Mandatsträger</b>		
Angestellte	16.4	Summe Angestellte 36.8
Ltd. Angestellte	20.4	
Beamte	8.7	Summe Beamte 25.4
Beamte im höheren Dienst	6.9	
Lehrer	9.8	
Arbeiter	2.9	
Landwirt	1.5	
Selbständige und Freiberufler	22.9	
Hausfrau	6.2	
Rentner	1.8	
Sonstige	1.1	
keine Angaben	1.5	
<b>Summe</b>	<b>100.0</b>	

N = 275 (Alle Angaben in Prozent)

Damit bestätigt sich in den untersuchten Vertretungskörperschaften der in den vergangenen Jahren in Parlamenten von Bund und Ländern zu beobachtende anhaltende Trend zur Erhöhung des „Mittelschicht-Anteils“, der einhergeht mit einer tendenziell ständigen Abnahme des bereits seit längerer Zeit ziemlich niedrigen Arbeiteranteils (vgl. dazu auch die Daten bei *Kühr/Buchhaas* 1979: 169f.).

Jeder zehnte Mandatsträger ist in Parteien, Verbänden oder Gewerkschaften beschäftigt. Wegen der geringen Zahl hauptamtlicher Betriebsräte unter den Mandatären dürften sich diese Beschäftigten überwiegend auf Parteiorganisationen und Verbände aufteilen, wobei es sich bei den Verbänden auch um konfessionell geprägte Organisationen – wie z. B. Caritas – handelt, weniger dagegen um DGB-Gewerkschaften.<sup>17</sup>

Von nicht nur wissenschaftlichem Interesse dürfte es sein, herauszufinden, in welchem Beschäftigungsverhältnis die abhängig beschäftigten Mandatsträger stehen. Die Grundauszählung nach Beruf und Beschäftigungsverhältnis getrennt läßt zum Beispiel die Frage unbeantwortet, wieviele Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst, der Privatwirtschaft oder bei Parteien/Verbänden/Gewerkschaften beschäftigt sind. Wir haben dies errechnet und in der Tabelle 2.12 dokumentiert.

Von den abhängig Beschäftigten ist also eine Hälfte im öffentlichen Dienst, die andere Hälfte in der Privatwirtschaft bzw. in Parteien/Verbänden und Gewerkschaften tätig.

Im einzelnen ergibt sich folgende Verteilung:

Von den insgesamt 41 Angestellten sind je 9 im öffentlichen Dienst und bei Parteien/Gewerkschaften/Verbänden beschäftigt; 23 haben ihren Arbeitgeber in der Privatindustrie. Aus der Gruppe der 53 Ltd. Angestellten sind 7 im öffentlichen Dienst, 31 in der Privatwirtschaft und 15 bei Parteien/Verbänden/Gewerkschaften beschäftigt.

<sup>17</sup> Es kann sich hierbei nur um Schlußfolgerungen aufgrund sonstiger Merkmale des betreffenden Personenkreises handeln, z. B. Arbeit im kirchlichen Raum oder in Gewerkschaften und sonstigen Berufsorganisationen, die durch Einzelergebnisse gestützt werden; Hinweise auf im kirchlichen Verbandswesen angestellte Personen, die jetzt ein kommunales Mandat ausüben, erhielten wir in Expertengesprächen, teils vom Befragten selbst, wenn er – wie der befragte Experte Nr. 3 – im Gespräch auf die berufliche Tätigkeit hinwies.

Tabelle 2.12

<b>Abhängig beschäftigte Mandatsträger in den großstädtischen Oppositionsfractionen</b>				
	Öffentl. Dienst	Privatwirtschaft	Parteien/Verbände/Gewerksch.	Summe
Angestellte	9	23	9	41
Ltd. Angestellte	7	31	15	53
Beamte	23	–	1	24
Beamte im höh. Dienst	19	–	–	19
Lehrer	26	1	–	27
Arbeiter	2	5	1	8
	86	60	26	172
N = 256*	33.6%	23.4%	10.2%	67.2%
N = 172**	50.0%	34.9%	15.1%	100.0%

\* N = 256; Zahl der Mandatsträger, die die Frage nach Beruf und Beschäftigungsverhältnis beantworteten; 19 Mandatsträger beantworteten eine der beiden Fragen nicht.

\*\* N = 172; Anzahl der abhängig beschäftigten Mandatsträger

Einer der 24 Beamten außerhalb des höheren Dienstes gibt bei der Frage nach dem Beschäftigungsverhältnis – zunächst eher unverständlich – Parteien/Verbände/Gewerkschaften an. Für diesen vermeintlichen Widerspruch in den Angaben scheint es doch plausible Erklärungen zu geben. So ist z. B. – entsprechend einer von den Fraktionen im Rat getroffenen Vereinbarung – einer der Fraktionsgeschäftsführer städtischer Beamter, der lediglich sein Büro und den Aufgabenbereich gewechselt hat.

Die 8 Arbeiter verteilen sich ebenfalls auf drei Beschäftigungsverhältnisse: 2 sind im öffentlichen Dienst, 5 in der Privatwirtschaft und einer im Bereich Parteien/Verbände/Gewerkschaften beschäftigt.

Die Struktur der Mandatsträger nach Beruf und Beschäftigungsverhältnis variiert von Stadt zu Stadt doch recht deutlich, wie in den Tabellen 2.13 und 2.14 ersichtlich ist. Eindeutige Trends nach Regionen und Städtegruppen werden nicht sichtbar.

Tabelle 2.13

<b>Beschäftigungsverhältnis der CDU-Mandatsträger/Einzelauswertung</b>						
	Besch. Verh.	Öffentlicher Dienst	Privatwirtschaft	Parteien/Verbände/Gewerksch.	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Stadt						
Bochum		34.8	26.1	8.7	13.0	17.3
Bielefeld		22.2	40.7	3.7	25.9	7.4
Dortmund		31.0	27.6	10.3	27.6	3.4
Duisburg		25.0	50.0	14.3	3.6	7.2
Essen		33.3	40.0	10.0	13.3	3.3
Gelsenkirchen		25.0	54.2	8.3	12.5	0.0
Hagen		46.2	38.5	7.7	7.7	0.0
Köln		36.6	36.6	9.8	4.9	12.2
Oberhausen		30.4	21.7	17.4	21.7	8.6
Wuppertal		33.3	45.8	8.3	12.5	0.0
Durchschnitt		32.0	38.2	9.8	14.2	5.8

N = 275 (Alle Angaben in Prozent)

Tabelle 2.14

Berufe der Mandatsträger/Einzel- und Gesamtauswertung												
Beruf	Ange- stellte	Ltd. Ang.	Beam- te	Be- amte höhe- rer Dienst	Lehrer	Arbei- ter	Land- wirt	Selbst. u. Frei- berufl.	Haus- frau	Rent- ner	Sonsti- ge	Keine An- gabe
Stadt												
Bochum	8.7	21.7	17.4	4.3	4.3	8.7	0.0	26.1	8.7	0.0	0.0	0.0
Bielefeld	11.1	11.1	7.4	11.1	3.7	0.0	3.7	33.3	14.8	3.7	0.0	0.0
Dortmund	31.0	13.8	6.9	3.4	3.4	3.4	3.4	24.1	3.4	6.9	0.0	0.0
Duisburg	28.6	25.0	7.1	3.6	14.3	0.0	3.6	14.3	0.0	0.0	3.6	0.0
Essen	13.3	16.7	6.7	10.0	16.7	3.3	3.3	26.7	0.0	3.3	0.0	0.0
Gelsenkirchen	20.8	16.7	4.2	8.3	12.5	4.2	0.0	20.8	12.5	0.0	0.0	0.0
Hagen	19.2	19.2	7.7	3.8	23.1	3.8	0.0	15.4	3.8	3.8	0.0	0.0
Köln	7.3	29.3	7.3	9.8	4.9	2.4	0.0	22.0	4.9	0.0	0.0	12.2
Oberhausen	17.4	21.7	13.0	4.3	8.7	4.3	0.0	21.7	4.3	0.0	4.3	0.0
Wuppertal	8.3	25.0	12.5	8.3	8.3	0.0	0.0	20.8	12.5	0.0	0.0	4.2
∅	16.4	20.4	8.7	6.9	9.8	2.9	1.5	22.9	6.2	1.8	1.1	1.5
Summe	36,8 Angestellte		25,4 Beamte									

N = 275 (Alle Angaben in Prozent)

## 2. Mandate, Parteiämter und Funktionen in Rat und Fraktion

Bereits in den Expertengesprächen wurde die personelle Verflechtung zwischen Ratsfraktion und (lokalen) Parteigremien ambivalent gesehen und insgesamt eher negativ bewertet. Das folgende Zitat eines Kreisvorsitzenden, der nicht Mitglied der Fraktion ist, charakterisiert u. E. am Beispiel vor allem der personellen Verzahnung von Kreispartei Vorstand und kommunaler CDU-Ratsfraktion treffend das Problem:

„Von den 15 Kreisvorstandsmitgliedern sind schätzungsweise rd. 10–11 in der Stadtratsfraktion mit drin. Das hat, was die Zusammenarbeit angeht, einen großen Vorteil, hat aber, was die Lebendigkeit der Partei gegenüber der Fraktion angeht, nur Nachteile. Ich könnte mir vorstellen, daß die Partei noch forscher gegenüber der Fraktion auftreten könnte, der Ideenreichtum, der ja in einer breiten Partei wie der CDU da ist, noch unmittelbarer in die Fraktion hineinfließen könnte, wenn der Anteil der Mitglieder der Fraktion im Kreisvorstand ein bißchen geringer wäre oder – positiv ausgedrückt – wenn der Anteil derjenigen, die nicht in die unmittelbare politische Tagesarbeit hineinkommen, die also ein bißchen kreativer, ein bißchen mutiger sind, die ein bißchen stärker neue Ideen über den Kreisvorstand und über die Partei in die Fraktion einbringen könnten, größer wäre. (...) Das gilt also jetzt nicht nur, was das Verhältnis Kreisvorstand – Fraktion angeht, sondern es geht sogar noch weiter, auch was Fraktion und Stadtbezirke angeht. (...) Jeder Stadtbezirk ist bei uns in der Fraktion, was natürlich eine Schwächung der Gesamtfraktion bedeutet, weil man Stadtbezirke mit Leuten mitschleppt, die nicht so stark sind (...).“

(Pretest-Interview Nr. 1: 1/2)

Wir werden im folgenden die Frage untersuchen, ob diese vom Kreisvorsitzenden für seinen großstädtischen Kreisverband und die Minderheitsfraktion geschilderten personellen Verflechtungen Ausnahme oder gängiges Strukturmerkmal großstädtischer (Min-

derheits-)Fraktionen in Nordrhein-Westfalen sind und ob sich Mandatsträger, die gleichzeitig Parteiämter ausüben, durch bestimmte Merkmale von denjenigen Mandatsträgern unterscheiden, die keine Parteiämter bekleiden.

Berücksichtigen wir ferner – neben den von Pretest-Experten geäußerten Vermutungen zur Dominanz des Regionalprinzips und zur Konsequenz für die Qualifikation der Kandidaten zum Stadtrat – die Ergebnisse der Studie von *Lammert: 1976*, so dürfte bei anders gelagerten Rekrutierungsmechanismen die „personelle Substanz“ von Fraktionen zu verbessern sein,<sup>18</sup> was für Minderheitsfraktionen zur Erarbeitung politischer Initiativen und alternativer Konzepte vermutlich von besonderem Interesse ist.

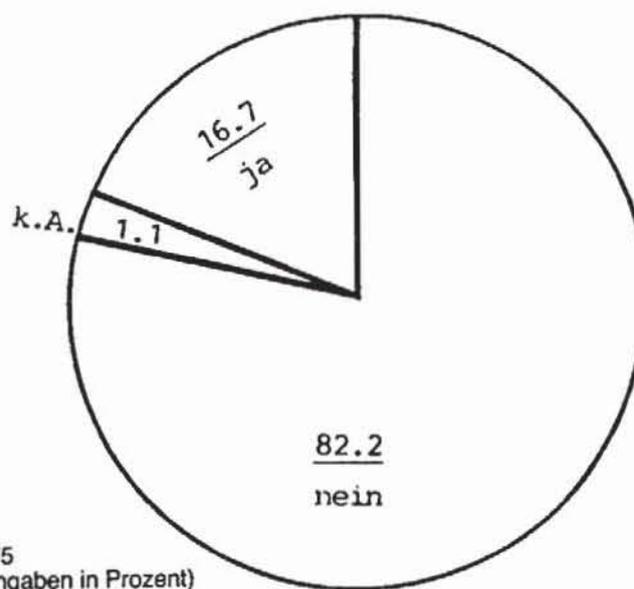
In diesem Abschnitt wird deshalb zunächst aufgelistet, wie viele Mitglieder der großstädtischen Vertretungskörperschaft gleichzeitig Mandate in Bezirksvertretungen ausüben, welche Parteiämter wie viele von ihnen bekleiden und welche Funktionen sie im Rat und in ihrer Fraktion ausüben. Bei der Analyse der Gruppe der Mandatsträger, die Parteiämter sowie Funktionen im Rat und in ihrer Fraktion ausüben, wollen wir dann versuchen zu klären, welche Merkmale jeweilige Gruppenzugehörigkeiten diskriminieren.

### 2.1 Mandatsträger aus kommunalen Minderheitsfraktionen als Mitglieder in Bezirksvertretungen

Die Grafik 2.15 „Mandatsträger als Mitglieder in Bezirksvertretungen“ zeigt, daß jedes 6. Ratsmitglied gleichzeitig gewähltes Mitglied in einer Bezirksvertretung ist.

Grafik 2.15

#### Mandatsträger als Mitglieder in Bezirksvertretungen



<sup>18</sup> Vgl. *Lammert: 1976*, für den die Dominanz des Regionalprinzips in der Organisationsstruktur der Partei ein Hindernis beim Versuch zur Optimierung großstädtischer Parteiarbeit ist. Das „Regionalprinzip“ ist sicherlich bis zu einem gewissen Grad durchaus berechtigt. Nur sollte die Kandidatenrekrutierung nicht überwiegend oder gar ausschließlich danach erfolgen. Vielleicht kommt dem Regionalprinzip im Prozeß der Kandidatenaufstellung – im Vergleich zu anderen „Optimierungsstrategien“ – auch deshalb eine derart herausgehobene Bedeutung zu, weil es als Rekrutierungskriterium „leicht verständlich“ ist.

## 2.2 Die Parteilite

„Zu den Eliten einer Gruppe rechnen wir diejenigen Gruppenmitglieder, die – aus welchen Gründen auch immer – auf die Meinungs- und Willensbildungsprozesse sowie auf das Gruppenleben insgesamt einen überdurchschnittlichen Einfluß von relativer Dauer haben. Diese Definition von Eliten hat den Vorteil, daß Art und Intensität des Einflusses sowie die vorausgesetzten Fähigkeiten nicht als absolute Größen gesetzt werden müssen, sondern stets in Relation zum Durchschnitt der Gruppenmitglieder gesehen werden können. Was also etwa in einer Gruppe an Elitemerkmalen im Vergleich zum Durchschnittsverhalten der Gruppenmitglieder festzustellen wäre, könnte in einer anderen Gruppe als Durchschnittsverhalten anzutreffen sein.“ (Hättich 1975: 255)

Zur „Parteilite“ wollen wir – in Anlehnung an die Elitendefinition von Hättich – Mandatsträger rechnen, die gleichzeitig Mitglied im Parteivorstand ihres Orts-/Stadtverbandes oder ihres Kreisvorstandes sind. Diese Definition ermöglicht uns auch, unter Bezug auf ausgeübte Ämter und Funktionen innerhalb von Partei, Fraktion und Rat „Teilelitegruppen“ auszuweisen. So kann ein Fraktionsmitglied, auch ohne dem Fraktionsvorstand angehören zu müssen, zu einer „Elite“ innerhalb der Fraktion gehören. Ähnlich wird bei der Bewertung der ausgeübten Parteifunktionen verfahren: Mandatsträger können zur „Elite“ aufgrund eines Amtes auf unterer Parteebene gerechnet werden, auch ohne daß sie gleichzeitig gewählte Mitglieder des Kreispartei Vorstandes sind.

234 (85.1%) der 275 Mandatsträger sind gleichzeitig gewähltes Mitglied eines oder mehrerer Vorstände ihrer Partei auf Stadtbezirks-/Ortsteilebene und/oder im Kreisverband.

Die Einzelverteilung zeigt bei 66.9% eine Personalverflechtung zwischen Vorständen im Stadtbezirk/Ortsverband und bei 38.2% eine Zugehörigkeit als gewähltes Mitglied zum Kreispartei Vorstand.

11 der 275 Mandatsträger (4%) gehören gleichzeitig außerdem einem Landesvorstand (Rheinland bzw. Westfalen-Lippe) an.

Tabelle 2.16

Ämterverflechtung			
Stadtbezirk/Ortsteil/Ortsverband	Kreisvorstand	Landesvorstand	Alle Positionen zusammen*
66.9	38.2	4.0	85.1

N = 275; K. A. = 2/6/6. (Alle Angaben in Prozent)

\* Mehrfachnennungen möglich, bleiben aber in dieser Zusammenstellung unberücksichtigt.

Von den 275 Mandatsträgern gehören also insgesamt 105 einem Kreispartei Vorstand an. Von diesen 105 Kreisvorstandsmitgliedern sind 62 oder 59% gleichzeitig außerdem gewähltes Mitglied eines Ortsunions- oder Stadtbezirksverbandsvorstandes.

### Ämterverflechtung in den 10 Minderheitsfraktionen

#### 1. Stadtbezirk-/Ortsteil-/Ortsverband

Wir haben vorhin gesehen, daß durchschnittlich 66.9% der CDU-Mandatsträger Mitglied eines Parteivorstandes im Orts- und/oder Stadtbezirksverband sind. Die Abwei-

chung von diesem Durchschnittswert beträgt maximal  $\pm 5\%$ . Eine Ausnahme bildet Oberhausen (34.8%). Dies resultiert aber aus der von den obigen 9 CDU-Kreisverbänden unterschiedlichen Organisationsstruktur: Die Oberhausener CDU ist von dem 3-gliedrigen Organisationsprinzip in Kreisverband, Stadtbezirksverband und Ortsverband abgerückt; hier fehlt die Ortsunion.<sup>19</sup>

## 2. Kreisvorstand

Die personelle Verflechtung zwischen Mandatsträgern und Kreisvorstand ist in den 10 Städten signifikant unterschiedlich. Mit 56.5% bzw. 54.2% erreichen die Fraktionen aus Oberhausen und Gelsenkirchen hier eine „Spitzenstellung“. In Bielefeld ist dagegen nur jeder 5. Mandatsträger gleichzeitig gewähltes Mitglied im CDU-Kreisvorstand.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die genaue Verteilung und die Abweichungen vom Durchschnitt:

Tabelle 2.17

Mandatsträger im Kreisvorstand		
Stadt	Verflechtungsgrad	Abweichung vom Durchschnitt
Oberhausen	56.5	+ 18.3
Gelsenkirchen	54.2	+ 16.0
Hagen	46.2	+ 8.0
Wuppertal	41.7	+ 3.5
Essen	40.2	+ 2.0
Köln	39.0	+ 0.8
Duisburg	32.1	- 6.1
Dortmund	27.6	- 10.6
Bochum	26.1	- 12.1
Bielefeld	22.2	- 16.0
N = 275	38.2	-

(Zahlenangaben in der Tabelle in Prozent)

Wir wollen im folgenden die Frage untersuchen, ob und – wenn ja – inwieweit sich die Gruppe der KreisparteiVorstandsmitglieder von der Gruppe aller übrigen Mandatsträger nach soziodemografischen Merkmalen unterscheidet.<sup>20</sup>

Die Gruppe der Mandatsträger *ohne* Amt im Kreisvorstand unterscheidet sich *nicht* von der Gruppe *mit* Amt im Kreisvorstand hinsichtlich der folgenden soziodemografischen Variablen: Alter, Beruf, Beschäftigungsverhältnis und Einkommen.

Erwähnenswerte Unterschiede weisen beide Teilgruppen von Mandatsträgern bei der Aufschlüsselung nach der Dauer der Ratszugehörigkeit, der Dauer der Parteizugehörigkeit und der Konfession auf.

Langjährige Parteimitgliedschaft scheint die Chancen ämterinteressierter Parteimitglieder auf ein Amt im KreisparteiVorstand zu erhöhen; ferner scheinen die Chancen von

<sup>19</sup> Das Organisationshandbuch der CDU weist für den Kreisverband Oberhausen der CDU 30 Stadtbezirksverbände, aber keine Ortsverbände aus.

<sup>20</sup> Die Frage, ob und – wenn ja – inwieweit die unabhängige Variable „Bildungsstand“ Zugehörigkeit zur Partei- und Fraktionselite „erklärt“, wird im Abschnitt 2.4 erörtert.

KreisparteiVorstandsmitgliedern bei der Kandidatenaufstellung gegenüber den Mitkonkurrenten mit gleicher Parteizugehörigkeitsdauer ohne Amt im KreisparteiVorstand größer zu sein.

Über 20jährige Parteimitgliedschaft ist für KreisparteiVorstandsmitglieder bereits zu 50% „Garantie“ dafür, ein kommunales Mandat zu erhalten. Auch für die Mitglieder in der Gruppe der Orts- bzw. Stadtbezirksvorstandsmitglieder mit über 20jähriger Parteizugehörigkeit ist die Chance auf ein kommunales Mandat überdurchschnittlich hoch.

Die gleiche Tendenz bestätigt sich auch für die Gruppe der Mandatsträger mit langjähriger Parteimitgliedschaft, die weder ein Vorstandsamt auf Orts-/Stadtbezirksebene noch im Kreisvorstand innehaben. Von den insgesamt 40 Mitgliedern dieser Teilgruppe gehören 14 (35%) – und damit überdurchschnittlich viele – bereits seit über 20 Jahren der Partei an. Die restlichen 65% verteilen sich auf die davorliegenden Kategorien der Dauer der Parteizugehörigkeit.

Fassen wir zusammen: Von einer Bedingung, daß mandatsinteressierte CDU-Mitglieder vorher bereits Parteivorstandsmitglied sein oder auf langjährige Parteizugehörigkeit verweisen müssen, um nominiert zu werden, braucht nicht gesprochen werden. Unsere Daten erhalten aber deutliche Hinweise darauf, daß ParteiAmtsinhaber und/oder Mandatsträger mit langjähriger Parteimitgliedschaft bei der Konkurrenz um Ratsmandate im Prozeß der Kandidatenaufstellung durch die zuständigen Parteigremien (in der Hauptsache: Delegiertenversammlungen) einen Vorsprung haben.<sup>21</sup>

Eine signifikant unterschiedliche Verteilung ergibt sich ebenfalls, wenn wir die Teilgruppen „KreisparteiVorstandsmitglieder“ nach der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Rat aufschlüsseln: Unter den Mandatsträgern in der 1. Legislaturperiode ist mit 30.5% gegenüber 21% der Anteil der „Nicht-KreisparteiVorstandsmitglieder“ um etwa 10% – und damit deutlich – höher als der Anteil der KreisparteiVorstandsmitglieder.

Mit 45.7% zu 46.7% ist das Verhältnis von „Nicht-KreisparteiVorstandsmitgliedern“ zu den Amtsinhabern in der 2. Legislaturperiode in etwa gleich.

Dagegen überwiegen ab der 3. Legislaturperiode bei 32.4% zu 22.6% mit 10%-Punkten deutlich die Mandatsträger, die ein KreisparteiVorstandsamt innehaben.

Wir haben im Abschnitt 1.2 festgestellt, daß Evangelische im Vergleich zu Katholischen sowohl in ihrem Verhältnis innerhalb der Bevölkerung wie auch innerhalb der Parteimitglieder und CDU-Wählerschaft unterrepräsentiert sind. Diese Unterrepräsentation scheint sich auch innerhalb der Gruppe der Mandatsträger, die gleichzeitig dem KreisparteiVorstand angehören, fortzusetzen. 75.7% von ihnen sind katholisch, 24.3% evangelisch.

Wir haben außerdem die unabhängige Variable „Geschlecht“ in diesen Vergleich mit einbezogen. Das Ergebnis ist u. E. als weiterer Hinweis auf das ausgeprägte „Proporzdenken“, was die „Berücksichtigung“ von Frauen bei Ämtern und Mandatsvergabe

<sup>21</sup> Dieser „Vorsprung“ gegenüber den Nicht-Amtsinhabern und/oder nicht langjährigen Parteimitgliedern dürfte in der Praxis der Kandidatenaufstellung bereits so aussehen, daß – auch vorausgesetzt, es ständen eine ausreichende Zahl von Kandidaten ohne Vorstandsämter zur Kandidatur bereit – bei der „Vorauswahl“ im Kreisvorstand wie auch in den Vorschlägen auf der die Kandidaten nominierenden „Vertreterversammlung“ (seltener: Mitgliederversammlung) überwiegend auf bisherige „bewährte“ Parteimitglieder und Amtsinhaber (oder bisherige Mandatsträger) zurückgegriffen wird. Vgl. auch die Arbeit von Horn/Kühr 1978.

angeht, zu bewerten: Denn etwa 10% aller Mandatsträger sind – wie wir bereits festgestellt haben – Frauen; ebenfalls weiblichen Geschlechts sind etwa 10% (9.6%) der Mandatsträger, die gleichzeitig Mitglied im Kreispartei Vorstand sind.

40 der insgesamt 275 Mandatsträger haben überhaupt kein Amt in einem Parteivorstand inne. 105 sind – ohne Berücksichtigung möglicherweise weiterer Amtsinhaber innerhalb der Gruppe der sechs Verweigerer – gleichzeitig Mitglied des Kreispartei Vorstandes; 184 gehören als gewähltes Mitglied einem Vorstand auf Orts- oder Stadtbezirksebene an.<sup>22</sup>

Auf 235 Mandatsträger entfallen somit 289 Parteiämter, denn 40 der 275 Befragten haben überhaupt kein Parteivorstandsamt inne. Damit hat – rein statistisch gesehen – jeder dieser 235 Mandatsträger 1,2 Parteiämter inne. Bezogen auf die Gesamtzahl der 275 Mandatsträger ergibt sich eine Parteiämterquote von 1,1.

Von den 105 Mandatsträgern, die ein Amt im Kreispartei Vorstand wahrnehmen, sind gleichzeitig 79 gewählte Mitglieder eines Vorstandes auf Orts-/Stadtbezirksebene. Dies entspricht einer Quote von 75.2%.

### 2.3 Die „Fraktionselite“

Der Anteil der Fraktionsmitglieder, die Ämter innerhalb der Fraktion oder im Rat der Stadt bekleiden, beträgt – wie wir eben gesehen haben – 66.7%. Diese Prozentzahl sagt nun noch nichts über die absolute Zahl der insgesamt auf die Fraktionen entfallenden Ämter und Funktionen aus, da hier die Zahl der Mandatsträger nicht gesondert ausgewiesen ist, die gleichzeitig mehrere Ämter oder Funktionen in Fraktion und Rat ausüben. Um den Kumulierungsgrad von Fraktionsämtern und Ratsfunktionen berechnen zu können, müssen wir zunächst feststellen, wieviele Ämter und Funktionen insgesamt auf die Fraktionen entfallen. Dabei sind folgende Ämter und Funktionen zu berücksichtigen:

1. Amt als Fraktionsvorsitzender
2. Amt als Fraktionsvorstandsmitglied
3. Amt als Fraktionssprecher bzw. als Vorsitzender oder stv. Vorsitzender eines Fraktionsarbeitskreises
4. Funktion als Vorsitzender oder stv. Vorsitzender eines Ratsausschusses
5. Funktion als Bürgermeister.

Auf die 275 Mandatsträger aus großstädtischen kommunalen Minderheitsfraktionen entfallen 262 Ämter und Funktionen in Fraktion und Rat. Rein statistisch gesehen, hat somit jedes Mitglied 0,95 Ämter in Fraktion und Rat inne.

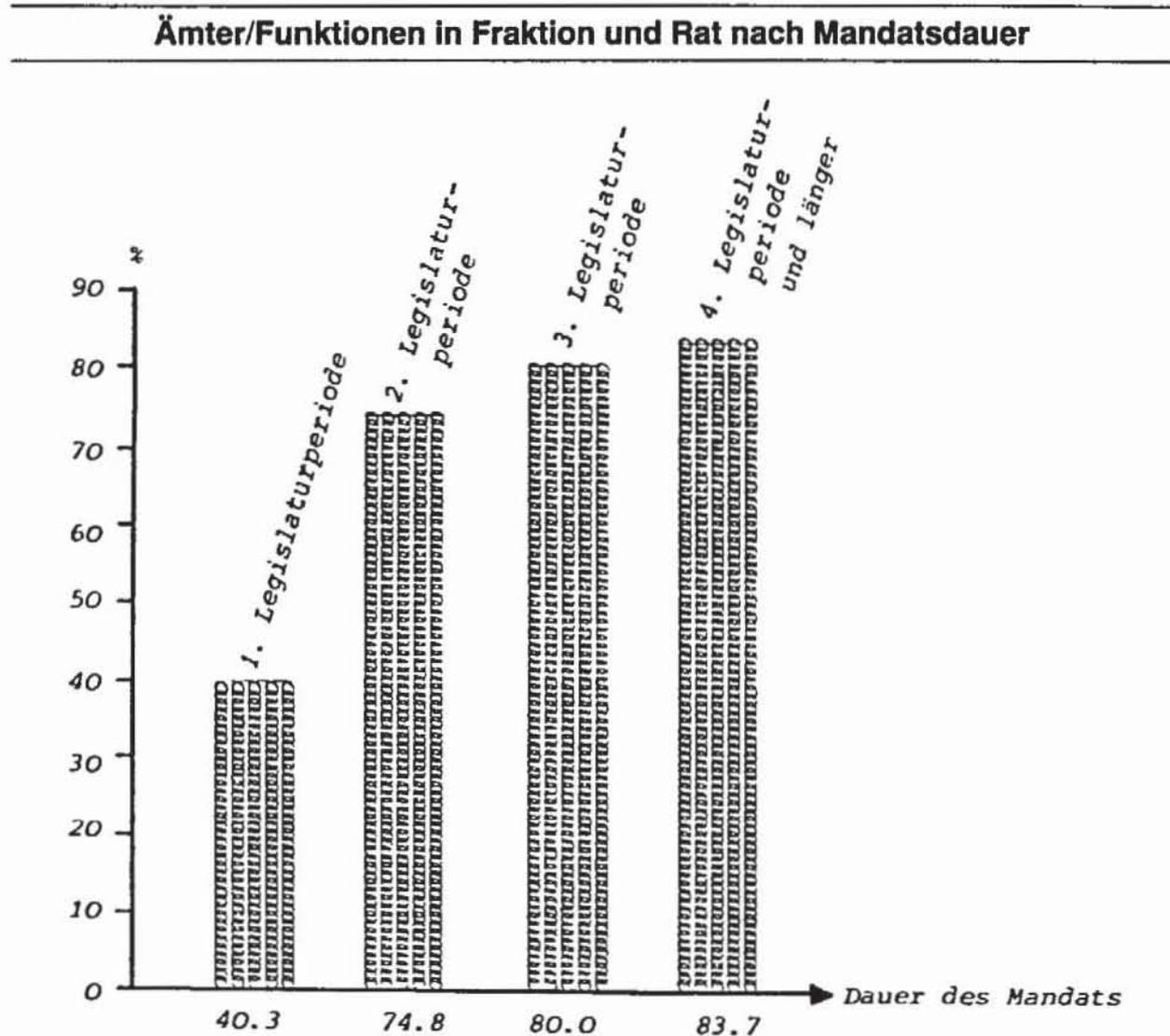
Die insgesamt 262 Ämter verteilen sich aber de facto auf nur 173 Mandatsträger. Daraus errechnet sich, daß 102 Mandatsträger *kein* Amt oder *keine* Funktion in Fraktion und Rat innehaben. Die 262 Ämter verteilen sich somit auf 62.9% (173) der Mandatsträger. Jeder dieser Amts- und Funktionsinhaber übt damit statistisch 1,5 Ämter und Funktionen aus.

<sup>22</sup> Die 11 Mitglieder aus den beiden Landesvorständen sind in dieser Berechnung nicht mehr gesondert ausgewiesen; wir gehen hier davon aus, daß sie entweder gewähltes Mitglied eines Kreispartei Vorstandes oder eines Vorstandes auf Orts-/Stadtbezirksebene sind.

Wir haben oben gesehen, daß annähernd  $\frac{1}{3}$  der Mandatsträger Ämter und Funktionen in Fraktion und Rat bekleiden. Wir wollen nun danach fragen, wieso die zu besetzenden Positionen nicht noch von mehr Mandatsträgern eingenommen werden und erwarten hier einen Zusammenhang zur „Dauer der Zugehörigkeit zur Fraktion und zum Rat“.

Dieser erwartete Zusammenhang bestätigt sich, wie wir aus der Tabelle 2.18 ersehen können, wenn wir die Variable „Mandatsdauer“ mit der Variablen „Amt oder Funktion im Rat der Stadt“ kreuztabellieren.

Grafik 2.18



Die Grafik zeigt einen fast linearen Zusammenhang zwischen „Dauer der Zugehörigkeit zum Rat“ und der „Wahrnehmung und Ausübung von Ämtern und Funktionen in Fraktion und Rat“: Je länger die Mandatsträger bereits ihr Amt innehaben, desto höher wird der Anteil der Mandatare in den entsprechenden „Mandatsdauer-Gruppen“, die Ämter und Funktionen in Fraktion und Rat ausüben.

In der 1. Legislaturperiode verteilt die Fraktion nur zögernd Ämter an die neuen Ratsmitglieder oder schlägt sie im Rat als Kandidaten für Positionen in den Ausschüssen

vor. Erst 40% der Neumitglieder erhalten bereits in der 1. Legislaturperiode ein Amt oder eine Funktion in Fraktion oder Rat der Stadt. Dieser Anteil steigt in der 2. Legislaturperiode auf 74.8% steil an. Offenbar gelten die Mandatare nun bereits als „voll integriert“ und zur Übernahme weiterer Ämter und Funktionen geeignet. Deshalb ist der Anteil der Mandatsträger, die Ämter und Funktionen ausüben, in der 2. Legislaturperiode gegenüber den Vergleichszahlen in der 3. und 4. Legislaturperiode in der Differenz weitaus weniger auffallend als beim Vergleich von 1. zu 2. Legislaturperiode.<sup>23</sup>

Wir haben oben gesehen, daß die insgesamt 262 Ämter und Funktionen von 173 Mandatsträgern wahrgenommen werden. Wir wollen jetzt näher auf die Ämterkumulation innerhalb der Fraktionselite eingehen und deswegen die Verflechtung von Fraktionsprechern/Leitern von Fraktionsarbeitskreisen sowie von Ausschuß-/stv. Ausschußvorsitzenden mit den Fraktionsvorständen untersuchen, anschließend dann der Frage nachgehen, inwieweit Fraktionssprecher/Leiter von Fraktionsarbeitskreisen mit Ausschußvorsitzenden/stv. Ausschußvorsitzenden identisch sind.

68 der Mandatsträger sind Fraktionsvorstandsmitglieder; von den 67 Fraktionssprechern/Leitern von Fraktionsarbeitskreisen sind 40 oder 59.7% gleichzeitig Mitglied ihres Fraktionsvorstandes.

Und von den 112 (stv.) Ausschußvorsitzenden sind 45 oder 40% gleichzeitig Mitglied im Fraktionsvorstand. Vergleichen wir jetzt die Gruppe der Fraktionssprecher/Fraktionsarbeitskreisvorsitzenden mit der Gruppe der (stv.) Ausschußvorsitzenden, so stellen wir fest, daß von den 67 Fraktionssprechern/Leitern von Fraktionsarbeitskreisen wiederum 40 oder 59.7% gleichzeitig (stv.) Ausschußvorsitzende sind.

Einen Hinweis darauf, daß auch Parteiämter und Parteivorstandspositionen in höherem Maße von den innerhalb der Fraktion und Rat Ämter und Funktionen ausübenden Mandatsträgern als von den nicht zur „Fraktionselite“ zählenden Mandataren ausgeübt werden, liefern die Daten des Vergleiches von „Fraktionssprechern/Leitern von Fraktionsarbeitskreisen“ sowie (stv.) Vorsitzenden von Ratsausschüssen mit gleichzeitiger Zugehörigkeit zum Kreisvorstand, im Kontrast zur Gruppe der Mandatsträger, die keine dieser Funktionen ausüben.

39 (58.2%) der insgesamt 67 Fraktionssprecher/Arbeitskreisleiter sind gewählte Mitglieder des Kreispartei Vorstandes.

Noch enger ist die Verflechtung zwischen Fraktionsvorständen und Kreisvorständen: Von insgesamt 68 Fraktionsvorstandsmitgliedern gehören 47 (69.1%) gleichzeitig als gewähltes Mitglied einem Kreispartei Vorstand an. Der Verflechtungsgrad zwischen Fraktionsvorstands- und Kreisvorstandsmitgliedern liegt somit um 32.5% über dem Verflechtungsgrad aller Mandatsträger zum Kreispartei Vorstand.

Abschließend hier noch einmal ein zusammenfassender Überblick zur Verflechtung der „Fraktionselitegruppen“ mit den verschiedenen „Parteielitegruppen“:

Von den insgesamt 173 CDU-Ratsmitgliedern, die ein Amt/Funktion in Rat oder Fraktion haben, sind gleichzeitig

1. 76% Vorstandsmitglied in ihrer Partei insgesamt,
2. 65% Vorstandsmitglied in ihrer Partei auf Ortsebene;
3. 51% Vorstandsmitglied in ihrer Partei auf Kreisebene.

<sup>23</sup> Die Verteilungsunterschiede erklären sich z. T. auch aus den Interkorrelationseffekten mit der Fluktuationsrate.

## 2.4 Bildungsstand als diskriminierende Variable für die Zugehörigkeit zur Partei- und Fraktionselite

In der Tabelle 2.19 ist gesondert für die Fraktions- und Parteilite die Zusammensetzung nach „niedrigerem“ und „höherem“ Bildungsstand<sup>24</sup> – bezogen auf die jeweilige Grundgesamtheit – angegeben.

Tabelle 2.19

Fraktions- und Parteiliten nach Bildungsstand			
Bildungsstand	niedriger	höherer	Differenz niedrig/hoch
<b>Eliteposition</b>			
Vorsitzender/stv. Vorsitzender Ratsausschuß	40.4	46.5	+ 6.1
Fraktionssprecher/Vorsitzender Fraktionsarbeitskreis	24.8	27.5	+ 2.7
Mitglied im Fraktionsvorstand	23.9	29.6	+ 5.7
Vorstandsmitglied im Stadtbezirk/Ortsteil	70.7	66.7	- 4.0
Mitglied im Kreisvorstand	37.1	41.5	+ 4.4

(Alle Angaben in Prozent; Basis der Berechnungen jeweils N = 275 abzüglich fehlender Angaben.)

Mandatsträger mit niedrigerem Bildungsstand haben annähernd die gleiche Chance, in eine „Eliteposition“ als (stv.) Ratsausschußvorsitzender, Fraktionssprecher/Vorsitzender eines Fraktionsarbeitskreises und Mitglied des Fraktionsvorstandes „einzurücken“ wie CDU-Mandatsträger mit höherem Bildungsstand.<sup>25</sup> Die erste Spalte „Diff.“ weist jeweils eine geringfügige positive Differenz aus; dies besagt, daß – bezogen auf den Anteil, den Mandatsträger mit niedrigerem bzw. höherem Bildungsstand an der gesamten Population haben – in den drei Teilelitegruppen jeweils Mandatsträger mit höherem Bildungsstand um den einzeln ausgewiesenen Prozentpunktanteil leicht, aber nicht signifikant, überrepräsentiert sind.

## 3. Engagement der kommunalen Mandatsträger im vorpolitischen Raum

### 3.1 Allgemeiner Überblick und Abgrenzung

Vereine, Gewerkschaften und sonstige Vereinigungen interessieren uns wegen der sozialen und politischen Wirkung, die diese „freiwilligen Organisationen“ auf ihre Mitglieder sowie auf das gesellschaftliche und politische Leben erwiesenermaßen oder vermutlich ausüben. Gerade für die „Vereine“, auch für die sogenannten „lokalen Vereine“, wird eine parteipolitisch zu nutzende „Wirkung“ vielfach bestritten; neue empirische Arbeiten (Dunckelmann 1975; Siewert 1978; Schlagenhauf 1981; Simon 1982) liefern kaum Anhaltspunkte für die These von der politischen Meinungsbildungs-

<sup>24</sup> Zur Klassifizierung vgl. Fußnote 7 in diesem Kapitel.

<sup>25</sup> Damit sind Angehörige „statusmäßig niedrigerer Schichten“ in der CDU in der Fraktionselite deutlich besser als in der SPD repräsentiert. Vgl. dazu Zender: 1982, 120–123.

funktion der Vereine gegenüber ihren Mitgliedern. Dagegen ist allein aus Plausibilitäts-erwägungen eine politische Meinungsbildungsfunktion von Gewerkschaften und berufständischen Interessenorganisationen eher zu vermuten.

Andererseits wollen vorliegende (empirische) Untersuchungen einen meinungsbilden- den/meinungsbeeinflussenden und damit möglicherweise auch die Wahlentscheidung tangierenden Einfluß von Vereinen *nicht ausschließen*, zumal auch völlig ungeklärt ist, ob – und wenn ja, welcher – Einfluß von Vereinsaktivitäten auf die Einschätzung kom- munalpolitischer Vorgänge durch nicht vereinsmäßig organisierte Wahlbürger ausgeht. Zumindest in kleineren Städten und Gemeinden sind nicht wenige lokale Vereine heute unverzichtbarer „Bestandteil“ der kommunalen Selbstverwaltung, weil wegen fehlender Spezialisierung der Verwaltung notwendiges Fachwissen zur Lösung spezieller Pro- bleme aus den Vereinen herangezogen werden muß (vgl. *Dunkelmann 1975: 176f.*). Dies dürfte in den Großstädten nur noch die Ausnahme sein; doch bedient sich die Verwaltung auch hier der Vereine oftmals als „allgemeiner Indikatoren“ für die – zugegebenermaßen bestreitbare – Vordringlichkeit bestimmter Bedürfnisse der Allge- meinheit (vgl. ebda: 177).

Die Frage, ob und – wenn ja – inwieweit auch in Großstädten Vereinsarbeit eine gute Voraussetzung für Wahlerfolge schafft (vgl. dazu *Simon 1982*)<sup>26</sup> kann hier nicht beant- wortet werden. Wir wenden uns den „Außenaktivitäten“ der Mandatsträger in den unterschiedlichen Bereichen im „vorpolitischen“ – weil außerhalb des politisch-admini- strativen Systems ‚kommunaler Selbstverwaltung und politische Parteien‘ liegenden – Raum zu, und dies aus mehreren Gründen:

1. Wir erhalten zunächst Daten darüber, wie viele kommunale Mandatsträger im vorpolitischen Raum engagiert sind;
2. wir können die Frage diskutieren, ob für ämterinteressierte Mandatsträger Aktivitä- ten im „vorpolitischen Raum“ im Hinblick auf die Nominierung voraussichtlich lohnend sind;
3. Mandatsträger mit Außenaktivitäten haben in der Regel weitaus mehr Kommunika- tions- und Kontaktmöglichkeiten mit dem Bürger als überwiegend in Parteigremien, also binnenorientiert wirkende Mandatäre; hier bietet sich dem politischen Entschei- dungsträger sowohl die Möglichkeit, auf Befragen Vorstellungen seiner Partei und Beschlüsse des Rates zu erläutern, wie auch die Möglichkeit, Reaktionen auf Partei- und Fraktionsaktivitäten sowie Verwaltungsmaßnahmen zu erfassen sowie Stimmun- gen, Probleme und Interessen (eines Teils) der Bevölkerung aufzunehmen. Wie gut oder wie schlecht diese „Parteifunktionen“ wahrgenommen werden, hängt nicht zuletzt von den Fähigkeiten der kommunalen Mandatsträger mit Außenaktivitäten ab.

<sup>26</sup> *Simon* beschreibt die Einstellung und Vermutung der lokalen Parteien hier sehr eindrucksvoll: „Der Eindruck, daß in den Vereinsmitgliederschaften gewissermaßen ‚Stimmenpakete‘ bereitliegen, scheint selbst große Anstrengungen in dieser Richtung zu rechtfertigen, geht es doch bei solchen Paketen immer gleich um eine größere Anzahl potentieller Wähler. So hofft derjenige, der die besten Bezie- hungen zu dem jeweiligen Verein herstellt, dessen ‚Stimmenpaket‘ für sich zu gewinnen. Selbst die Befürchtungen, daß ein politischer Konkurrent das Stimmenpaket abholen könnte, scheint den Einsatz im Verein mit dem Ziel zu rechtfertigen, eine einseitige parteipolitische Orientierung des Vereins zu verhindern und damit das Stimmenpaket wenigstens zu neutralisieren.“ (*Simon 1982: 235*; vgl. auch *Simon 1976: 88ff.*)

Wir halten es hier nicht für erforderlich, die konstitutiven „Elemente“ des hier von uns mit „vorpolemischen Raum“ umschriebenen Bereichs definitiv zu erfassen und abzugrenzen.<sup>27</sup> Zur allgemeinen Beschreibung soll ausreichend sein, daß wir es mit – in Anlehnung an *Sills* – folgendermaßen zu charakterisierenden „freiwilligen Organisationen“ zu tun haben:

„Eine Gruppe von Personen,

- die sich gebildet hat, um gemeinsame Interessen zu verfolgen,
- in der die Mitgliedschaft in dem Sinne freiwillig ist, als sie nicht durch ein Mandat oder durch Geburt zustande kommt,
- und die unabhängig von öffentlichen Institutionen existiert.“<sup>28</sup>

### 3.1.1 Engagement kommunaler Mandatsträger in Gewerkschaften und berufsständischen Interessenorganisationen

Erfaßt werden sämtliche Mitgliedschaften in Gewerkschaften, Berufsverbänden und berufsständischen Interessenorganisationen.

Gewerkschaften wurden unterteilt in „DGB-Gewerkschaften“ und „andere Gewerkschaften“; Zugehörigkeiten zu berufsständischen Interessenorganisationen und Berufsverbänden sind unterteilt in Organisationen mit „abhängig beschäftigten“ Mitgliedern sowie Industrie-, Unternehmens- und Berufsverbände, deren Mitglieder „Selbständige“ sind.

Das gewerkschaftliche Engagement der befragten kommunalen Mandatsträger in *DGB-Gewerkschaften* verteilt sich auf die folgenden Einzelgewerkschaften:

1. Industriegewerkschaft Metall
2. Industriegewerkschaft Bergbau und Energie
3. Industriegewerkschaft Bau, Steine und Erden
4. Industriegewerkschaft Druck und Papier
5. Industriegewerkschaft Chemie – Papier – Keramik
6. Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport u. Verkehr
7. Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands/Deutsche Postgewerkschaft/Gewerkschaft der Polizei
8. Gewerkschaft Handel – Banken – Versicherungen
9. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
10. Sonstige DGB-Gewerkschaften, z. B. Gewerkschaft Textil und Bekleidung oder Gewerkschaft Nahrung, Genuß und Gaststätten.

Unter „andere Gewerkschaften“ werden folgende Gewerkschaften gruppiert:

1. Deutsche Angestelltengewerkschaft –DAG–
2. Christlicher Gewerkschaftsbund –CGB–<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Dies ist in einer Vielzahl von Studien unter den unterschiedlichsten Fragestellungen und Gesichtspunkten geleistet; s. außer der oben zitierten Literatur z. B.: *Pflaum* 1954; *Reigrotzki* 1956; *Almond/Verba* 1963; *Sills* 1968; *Luckmann* 1970; *Smith/Freedman* 1972; *Zoll* 1974; *Armbruster/Leisner* 1975; *Helmkel/Nafmacher* 1976; *Siewert* 1977; *Buse* u. a. 1978.

<sup>28</sup> Charakteristika in Anlehnung an *Sills* 1968, nach der Zusammenstellung bei *Schlagenhauf* 1981: 10.

<sup>29</sup> Für die Zusammengruppierung von DAG und CGB in der Restkategorie „andere Gewerkschaften“ sind ausschließlich Praktikabilitätsgründe ausschlaggebend: nur wenige Mandatsträger gehören diesen Gewerkschaften an.

Unter „berufsständischen Interessenorganisationen“ wurde die Unterteilung vorgenommen:

A. Berufsständische Interessenorganisationen „*abhängig Beschäftigter*“

1. Beamtenbund (ohne Beschäftigte im schulischen Bereich)
2. Philologenverband/Realschullehrerverband/Verband Bildung und Erziehung –VBE–
3. Sonstige, z. B. Hochschullehrerverband

B. Berufsverbände aus Industrie, Handel und Handwerk *von Selbständigen*

1. Industrie – und Unternehmensverbände
2. Industrie- und Handelskammer
3. Sonstige.

Wir haben zunächst die Frage untersucht, wie hoch insgesamt der Organisationsgrad der kommunalen Mandatsträger in Gewerkschaften, berufsständischen Interessenorganisationen einschließlich der Berufsverbände aus Industrie, Handel und Handwerk ist. Hier zunächst das Gesamtergebnis: 52% der kommunalen Mandatsträger aus den untersuchten großstädtischen Minderheitsfraktionen sind in Gewerkschaften, berufsständischen Interessenorganisationen oder Berufsverbänden aus Industrie, Handel und Handwerk organisiert.

### 3.1.1.1 DGB-Gewerkschaften

19% der Mandatsträger gehören einer der Einzelgewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund an. 9.5% dieser 19%, also genau die Hälfte, sind Mitglied in einer der Industriegewerkschaften.

40 oder 14.5% der Mandatäre üben ehrenamtlich und/oder hauptamtlich Funktionen in Gewerkschaften aus. Insgesamt 8 dieser 40 Mandatsträger mit Gewerkschaftsfunktionen üben ihre Funktion hauptamtlich aus. Und zwar ist in 8 oder 10 Fraktionen jeweils ein Mandatsträger mit einer hauptamtlichen Funktion im gewerkschaftlichen Bereich – vermutlich freigestellter Betriebsrat – vertreten; die beiden Ausnahmen sind Gelsenkirchen und Duisburg.

### 3.1.1.2 Andere Gewerkschaften

Die „anderen Gewerkschaften“, Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) und Christlicher Gewerkschaftsbund (CGB), fallen anteilmäßig kaum ins Gewicht: In der DAG sind 2.9% (8) und im CGB 2.2% (6) der 275 Mandatsträger organisiert.

### 3.1.1.3 Berufsständische Interessenorganisationen und Berufsverbände

Insgesamt 28% (77) der 275 Mandatsträger sind in berufsständischen Interessenorganisationen oder Berufsverbänden organisiert; 10.6% (29) dieser 28% von Mandatsträgern sind als abhängig Beschäftigte Mitglieder im Beamtenbund (6.2%) und im Philologenverband (4.4%). „Sonstige“ fallen mit 0.7% (2) nicht ins Gewicht, so daß die mit 16.7% verbleibende Differenz zu 28% dem Anteil der selbständigen Mandatsträger mit Mitgliedschaften in Berufsverbänden aus Industrie, Handel und Handwerk entspricht. Wir hatten erwartet, daß die Mitgliedschaft im Philologenverband/Realschullehrerverband/Verband Bildung und Erziehung für die Lehrer unter den CDU-Mandatsträgern

eigentlich „selbstverständlich“ sei. Zwar ist von den insgesamt 9.8% (27) Lehrern unter den Mandatsträgern nur einer Mitglied in der GEW. Aber auch weniger als die Hälfte der Lehrer sind in den Berufsverbänden Philologenverband/Realschullehrerverband/Verband Bildung und Erziehung organisiert.

### 3.1.2 Vereinsmitgliedschaften

Auf eine allgemein verbindliche Vereinsklassifikation in den Sozialwissenschaften können wir nicht zurückgreifen; Vergleiche mit Ergebnissen bisheriger empirischer Untersuchungen sind somit auch nur bedingt möglich.<sup>30</sup>

Wir haben in unserer Untersuchung folgende Klassifikation vorgenommen:

1. Sportvereine
2. Hobby- und Geselligkeitsvereine
3. Kulturelle Vereine
4. Soziale Vereine
5. Traditionsvereine
6. Arbeiterwohlfahrt
7. Kirchliche Vereine
8. Sonstige

Erfaßt wurden sowohl aktive wie passive Vereinsmitgliedschaften.<sup>31</sup>

Der Teil des Fragebogens, in dem Vereins-, Gewerkschafts- und Verbandsmitgliedschaften erfaßt wurden, ist halbstandardisiert: Die Befragten konnten ihre Mitgliedschaften nicht durch „Ankreuzen“ angeben, sondern mußten jede einzelne Mitgliedschaft – bei Vereinen getrennt nach aktiver und passiver Mitgliedschaft – in ein freies Feld im Fragebogen eintragen. Real nicht existierende „Phantommitgliedschaften“ sind deshalb hier weniger zu vermuten.

Nachfolgend stellen wir das Gesamtergebnis und die Verteilung auf die unterschiedlichen Vereinstypen vor; bei der Aufschlüsselung nach den verschiedenen Vereinsarten wird auf die Unterscheidung von aktiven und passiven Mitgliedern verzichtet.

#### 3.1.2.1 Aktive und passive Mitgliedschaften in Vereinen

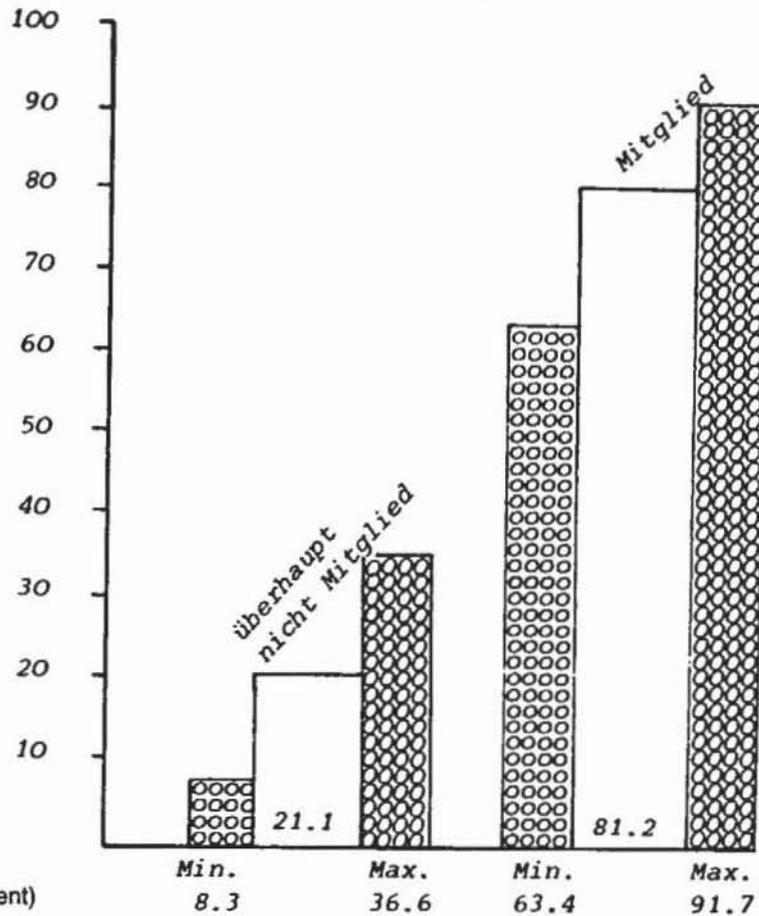
Die Grafik 2.20 weist die generelle Zahl der Vereinsmitgliedschaften aus: 21.1% (58) der Mandatsträger sind *Mitglied* – also weder aktives noch passives – *in keinem einzigen Verein*. Das ist der Durchschnittswert für alle 275 befragten Mandatsträger.

Schauen wir uns die Verteilung in den einzelnen Städten an, so ist das Bild doch sehr differenziert: Zwischen minimal 8.3% und maximal 36.6% der Mandatsträger – und damit sind die beiden „Extremwerte“ markiert – sind überhaupt nicht Mitglied in einem

<sup>30</sup> Untersuchungen zum Vereinswesen u. a.: Pflaum 1954; Dunkelmann 1975; Schlagenhauf 1977, 1981; Bühler/Kanitz/Siewert 1978; vgl. auch die Vereinsdaten in der Hamm-Studie von Kevenhörster u. a. 1980.

<sup>31</sup> Trotz der Einwände, die Schlagenhauf 1981: 76–78, gegen die wenig eindeutige Unterscheidung von „aktiven und passiven“ Vereinsmitgliedschaften erhebt, haben wir bei der Erhebung auf diese allgemein verständliche und nicht gesondert zu erklärende Unterteilung nicht verzichten wollen; bei einer ausschließlichen Untersuchung des Vereinswesens empfiehlt sich sicherlich – wie Schlagenhauf vorschlägt – „besser zu operationalisierende Unterscheidungen einzuführen, die eindeutiger über die Beziehung des Mitglieds zu seinem Verein Auskunft geben können“. Ebda.: 78.

**Vereinsaktivitäten: Mitgliedschaften generell**



N = 275  
(Alle Angaben in Prozent)

Verein. In gleicher Weise ist das Ergebnis Minimal-Maximal bei dem Mitgliedschaften zu lesen (zw. 63.4 und 91.7%).

Die Tabelle 2.21 zeigt – angefangen von „überhaupt nicht Vereinsmitglied“ bis zu „passives und aktives Mitglied in jeweils mehreren Vereinen“ – die aufgeschlüsselte Verteilung der Vereinsmitgliedschaften.

Tabelle 2.21

<b>Vereinsmitgliedschaften</b>	
überhaupt nicht Mitglied	21.1
passives Mitglied in einem Verein	6.5
passives Mitglied in mehreren Vereinen	7.3
aktives Mitglied in einem Verein	17.1
passives und aktives Mitglied in je einem Verein	7.6
passives Mitglied in mehreren und aktives Mitglied in einem Verein	5.1
aktives Mitglied in mehreren Vereinen	16.7
passives u. aktives Mitglied in jeweils mehreren Vereinen	17.5
keine Angabe	1.1
<b>Summe</b>	<b>100.0</b>

N = 275 (Alle Angaben in Prozent)

Überhaupt nicht Vereinsmitglied sind – wie bereits erwähnt – 21.2% der Mandatsträger; fassen wir diese Gruppe mit den passiven nur beitragszahlenden und nicht am Vereinsleben teilnehmenden Mitgliedern zusammen, so erreicht sie einen Anteil von 34.9% (96) der 275.

Aus den nächstfolgenden 3 Merkmalsausprägungen der Skala „aktives Mitglied in einem Verein“, „passives und aktives Mitglied in je einem Verein“, „passives Mitglied in mehreren und aktives Mitglied in einem Verein“ sowie den darauf folgenden Merkmalsausprägungen „aktives Mitglied in mehreren Vereinen sowie passives und aktives Mitglied in jeweils mehreren Vereinen“ bilden wir übersichtshalber zwei Gruppen.<sup>32</sup>

Erste Aktivitätsgruppe: 39.8%

Zweite Aktivitätsgruppe: 34.2%

Die folgende Tabelle 2.22 zeigt die Aufschlüsselung des Vereinsengagements – nicht mehr nach aktiven und passiven Vereinsmitgliedschaften getrennt – auf die einzelnen Vereinsarten.

Tabelle 2.22

<b>Aufgliederung der Mitgliedschaften nach Vereinstypen</b>	
Vereinstyp	
Sportvereine	34.9
Kirchliche Vereine	29.5
Traditionsvereine	26.2
Kulturelle Vereine	17.1
Soziale Vereine	13.1
Hobby- und Geselligkeitsvereine	11.6
Sonstige/Vereinsart nicht feststellbar	9.1
<b>Summe Prozentwerte</b>	<b>142.6</b>

N = 275 (Alle Angaben der Tabelle in Prozent; Mehrfachnennungen möglich)

In Gelsenkirchen (75%!), Dortmund (45%), Oberhausen und Bochum (je 39%) sind überproportional viele CDU-Ratsmitglieder in kirchlichen Vereinen engagiert. Die Zahlen in Klammern geben jeweils an, wieviel Prozent der Mandatäre aus der genannten Stadt Mitglied in einem oder mehreren kirchlichen Vereinen sind.

### 3.1.2.2 Besondere Bewertung der Mitgliedschaften in kirchlichen Vereinen

81 der insgesamt 275 Mandatsträger sind in kirchlichen Vereinen<sup>33</sup> engagiert; 75 dieser 81 sind katholisch, 6 Mandatsträger sind evangelisch.

<sup>32</sup> „Mindestanforderung“ für die Aufnahme in die erste Gruppe ist also *eine* aktive Mitgliedschaft; „Mindestanforderung“ für die Aufnahme in die zweite Gruppe sind *mehrere* aktive Vereinsmitgliedschaften.

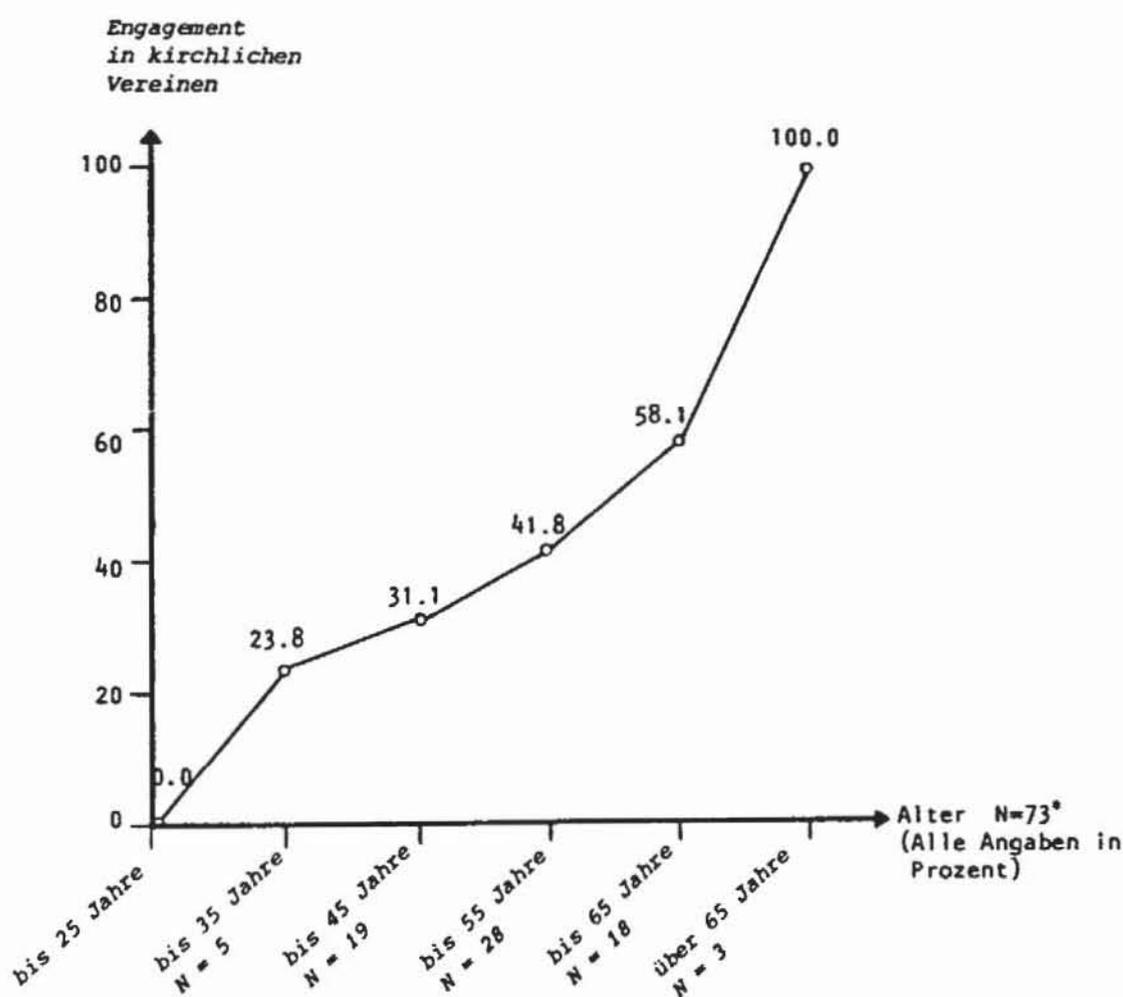
<sup>33</sup> Unter der Rubrik „kirchliche Vereine“ werden hier folgende oder ähnliche Vereine zusammengefaßt: Kolpingverein, katholischer Arbeitnehmerverband (KAB), Katholischer Frauenverein, katholisch-kaufmännischer Verein (KKV), evangelischer Arbeiterbund (EAB) etc.

Der Zusammenhang zwischen Mitgliedschaft in kirchlichen Vereinen und „Bildungsstand“ der Mandatsträger ist stark signifikant: Mandatsträger in kirchlichen Vereinen haben in der Regel einen niedrigeren Bildungsstand als die Mandatsträger, die *nicht* Mitglied in kirchlichen Vereinen sind. Dieses Ergebnis der Korrelation ist deswegen so *bemerkenswert*, weil sonst *kein* Zusammenhang zwischen Bildungsstand und Vereinszugehörigkeit in anderen Vereinstypen besteht.<sup>34</sup>

Unsere Daten liefern Hinweise auf bestehende weitere Zusammenhänge. So schließen sich in der Regel Mitgliedschaft in kirchlichen Vereinen und die Ausübung von Funktionen – ehren- oder hauptamtlich – als Gewerkschaftsmitglied aus.

Grafik 2.23

### Katholische Ratsmitglieder in kirchlichen Vereinen



Durchschnittlicher Aktivitätsgrad katholischer Ratsmitglieder in kirchlichen Vereinen ..... = 39.5%  
 \* 81 × 6 evangelische Ratsmitglieder = 75 abzüglich der 2 Mandatsträger, die die Antwort auf die Frage nach dem Alter verweigerten und deshalb nicht in der Kreuztabelle ausgewiesen sind.

<sup>34</sup> Wegen der niedrigen Fallzahl (6) können wir die Mandatsträger, die als *evangelische* Christen Mitglied in kirchlichen Vereinen sind, aus den weiteren Betrachtungen ausschließen.

Je älter die Ratsmitglieder sind, desto eher können wir sie unter den Mitgliedern kirchlicher Vereine vermuten.<sup>35</sup> Diesen Zusammenhang zwischen Alter und Mitgliedschaft in kirchlichen Vereinen veranschaulicht die Grafik 2.23.

Der durchschnittliche Aktivitätsgrad aller Mandatsträger in kirchlichen Vereinen beträgt 29.5%. Mit 39.5% ist der gruppenbezogene durchschnittliche Aktivitätsgrad der katholischen Mandatäre noch um 10%-Punkte höher. Deutlich unterdurchschnittlich ist die Zahl der katholischen Mandatsträger mit Mitgliedschaften in kirchlichen Vereinen in der Altersgruppe bis 45 Jahre. Teilweise recht deutlich über dem Durchschnitt liegt der Aktivitätsgrad der 46 Jahre und älteren Mandatsträger. Annähernd die Hälfte der 56 Jahre und älteren Mandatsträger gehören einem (oder mehreren) kirchlichen Vereinen an.

Dies spricht für die These *Kührs*, daß sich in der Gruppe der kommunalen CDU-Mandatsträger der Ruhrgebietsgroßstädte noch „starke Reste der alten Milieupartei“ wiederfinden und sich somit der Wandel zur „Volkspartei“ noch nicht überall gänzlich vollzogen hat.

Personifizierte Restverbindungen zur alten Milieupartei scheinen allerdings nicht nur durch die Gruppe „traditioneller kirchlicher Standesorganisationen“ (i. S. *Kührs*) zu bestehen, da dieser (signifikante) Zusammenhang mit der Variablen „Alter“ auch zu den „Neueren Vergemeinschaftungen und Organisationsformen der Mitarbeit im kirchlich-vorpolitischen Raum“ (wie z. B. Pfarrgemeinderat) existiert.<sup>36</sup>

Auch die Kreuztabellierung der Variablen „Dauer der Parteimitgliedschaft“ mit der Mitgliedschaft in kirchlichen Vereinen zeigt ein signifikantes Ergebnis: 57% der Mitglieder in kirchlichen Vereinen gehören bereits seit über 20 Jahren der CDU an (gegenüber 37% an Mandatsträgern, die nicht Mitglied in kirchlichen Vereinen sind). Dichotomisieren wir die Mandatsträger nach ihrer Parteizugehörigkeitsdauer in die Gruppen „bis 15 Jahre“ und „16 Jahre und länger“, so erhalten wir folgendes Ergebnis:

Bis 15 Jahre – 23.4% (gegenüber 38.1% in der Gruppe der *Nicht*-Mitglieder in kirchlichen Vereinen); 16 Jahre und länger – 76.6% (gegenüber 58.2% in der Gruppe der *Nicht*-Mitglieder).

Dieses Ergebnis zur Dauer der Parteimitgliedschaft von Mandatären, die in kirchlichen Vereinen engagiert sind, korrespondiert sowohl zum Ergebnis der altersmäßigen Strukturierung wie auch zur Dauer der Ratszugehörigkeit (Mandatsdauer).

Unsere Daten aus der Analyse der Mandatsträger, die Mitglieder in kirchlichen Vereinen sind, untermauern insgesamt die Feststellung *Kührs* 1982: Das traditionelle katholische Vereinswesen leidet generell unter starker Überalterung.

<sup>35</sup> Dies gilt übrigens auch für die evangelischen Ratsmitglieder in kirchlichen Vereinen.

<sup>36</sup> Unsere Ergebnisse decken sich hier nicht mit denen *Kührs*, der für die neueren Organisationsformen festgestellt hat, daß sich die kommunale Parteielite der CDU so gut wie nicht aus diesem Bereich rekrutiert.

Der „Dissens“ zu den Ergebnissen *Kührs* liegt sicherlich teilweise auch in der unterschiedlichen Klassifizierung von Aktivitäten im kirchlichen Raum. Neben der Zugehörigkeit zu Pfarrgemeinderäten haben wir in der gleichen Kategorie die Zugehörigkeit zu Diözesanrat und Kirchenvorstand erfaßt. Soweit sich die Feststellung *Kührs* auf „Familiengruppen“ und „Betriebskerne“ stützt, kämen wir aufgrund unserer Daten zum gleichen Ergebnis: Niemand der im kirchlichen Bereich aktiven Mandatsträger gab an, in einer *dieser* neuen Formen von Vergemeinschaftung mitzuarbeiten. Die offene Frageform bot die Möglichkeit dazu.

Kühns Feststellung, daß die „kirchlichen Suborganisationen (...) nicht mehr als die traditionelle Reservearmee der CDU betrachtet werden (können)“ (ebda.: 113), sich aus ihnen dennoch ein beträchtlicher Teil der lokalen Partei- und Fraktionselite rekrutiert, kann auch hier zugestimmt werden. Die Korrelation der Variablen „Mitgliedschaft in kirchlichen Vereinen“ mit dem politischen Kräfteverhältnis/Wahlergebnis in den letzten Jahren spricht außerdem für die These, daß die im katholisch-kirchlichen Vereinswesen engagierten CDU-Parteimitglieder gerade dort, wo der Abstand zwischen CDU und SPD besonders hoch ist, verlässliches Rekrutierungsreservoir für Kandidaturen zum Stadtrat sind.

Die Gruppe der Mandatsträger mit Mitgliedschaften in kirchlichen Vereinen weist größte Ähnlichkeiten hinsichtlich Alter, Bildungsstand, Einkommen, Konfession, Dauer der Parteizugehörigkeit und Dauer der Zugehörigkeit zum Stadtrat auf; es überrascht deshalb nicht, daß sich eine derart „homogene“ Gruppe in ihrer Einstellung zur kommunalen Politik insgesamt wie auch in der Einschätzung und Beurteilung von Einzelfragen oftmals signifikant von anderen Gruppen oder Teilgruppen unterscheidet. Mandatsträger mit Mitgliedschaften in kirchlichen Vereinen unterscheiden sich in der Einschätzung des Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung, in der Beurteilung der Fraktionsarbeit wie auch im „Oppositionsverhältnis“ deutlich von anderen Gruppen oder dem Durchschnitt aller Mandatsträger.

### 3.1.2.3 Funktionen in Vereinen

Unter „Funktionen in Vereinen“ haben wir die folgenden Angaben erfaßt:

1. Funktion als Vorsitzender
2. Funktion als Vorstandsmitglied
3. Funktion als Geschäftsführer
4. Funktion als Schatzmeister
5. Sonstige Funktionen im Verein, falls nicht Vereinsvorstand, z. B. Referent, Beiratsmitglied eines Trägervereins oder Revisor.

Ferner wurde erfaßt, ob Mandatsträger *eine* oder *mehrere* Funktionen innehaben. Die beiden nachfolgenden Tabellen 2.24 und 2.25 zeigen das Resultat der Verteilung.

Tabelle 2.24

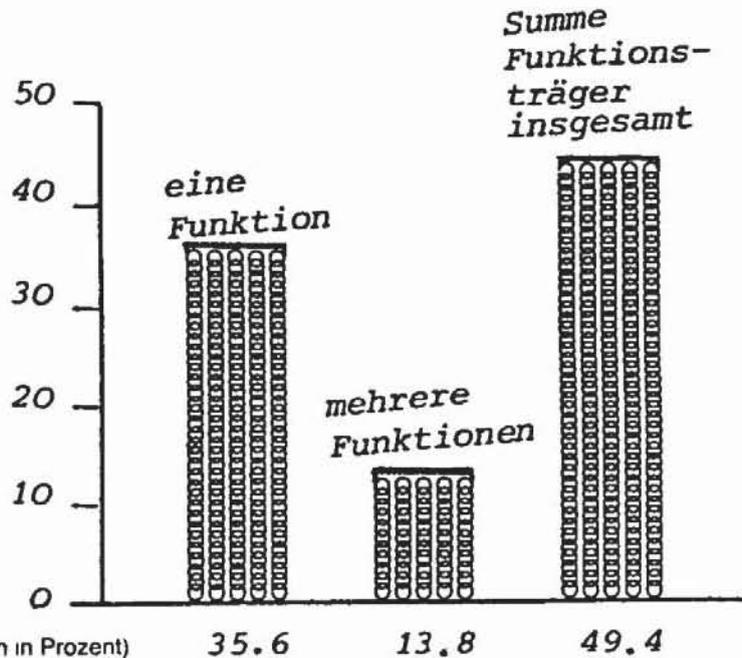
<b>Funktionen in Vereinen</b>	
Vorsitzender	20.7
Vorstandsmitglied	31.6
Geschäftsführer	5.1
Schatzmeister/Kassierer	2.2
Sonstige Funktion, falls nicht Vorstandsmitglied	4.4

N = 275

(Alle Angaben in Prozent, *Mehrfachnennungen* in den Werten enthalten)

Die Frage, wie viele Mandatsträger diese o. a. Funktionen ausüben, beantwortet die Grafik 2.25.

**Anzahl der Vereinsfunktionen**



N = 275 (Alle Angaben in Prozent)

Zusammenfassend können wir also festhalten: Sind insgesamt noch 4 von 5 Mandatsträgern Mitglied in einem Verein, so übt doch nur noch jeder 2. Mandatar eine oder mehrere Funktionen im Verein aus.

**3.1.3 Sonstige Aktivitäten im vorpolitischen Raum**

Die sonstigen Aktivitäten im vorpolitischen Raum wurden von den Mandatsträgern „offen“ erfragt. Angegebene Aktivitäten wurden von uns folgendermaßen klassifiziert:

1. Elternpflegschaft, Klassenpflegschaft, Schulkonferenz, Kindergartenrat oder ähnliches
2. Pfarrgemeinderat, Kirchenvorstand, Diözesanrat, Presbyterium (oder ähnliche kirchliche Zusammenschlüsse)
3. Bürgerinitiative/Interessengemeinschaft
4. Sonstiges (z. B. Schöffe, Rechtspfleger, Landesarbeitsrichter oder auch Aktivitätstyp nicht feststellbar).

Die Tab. 2.26 gibt einen zusammenfassenden Überblick über diese in den Punkten 1–4 aufgelisteten sonstigen Aktivitäten im vorpolitischen Raum. Auffallend an dieser Verteilung ist, daß 28.4% (78) der Mandatsträger in den kirchlichen Zusammenschlüssen/Repräsentationsgremien wie Pfarrgemeinderat, Kirchenvorstand, Presbyterium, Diözesanrat und ähnlichem engagiert sind.

Hier zeigen sich – wie auch bei den Mitgliedschaften in kirchlichen Vereinen – bei näherer Betrachtung große Unterschiede zwischen den Städten: In den Städten des Ruhrgebiets sind teilweise deutlich über die Hälfte der Ratsmitglieder in den traditionellen Organisationen und Gremien im katholisch-kirchlichen (vorpolitischen) Raum engagiert.

18 der insgesamt 78 Mandatsträger, die in „kirchlichen Zusammenschlüssen“, wie z. B. Pfarrgemeinderat, Kirchenvorstand, Diözesanrat, Presbyterium etc. tätig sind, sind *evangelisch*. Folglich gehören diese 18 Mandatsträger einem *Presbyterium* an.

60 der insgesamt 78 in kirchlichen Zusammenschlüssen wie Pfarrgemeinderat, Kirchenvorstand und Diözesanrat organisierten Mandatsträger gehören der *katholischen Kirche* an.

Vergleichen wir jetzt die „Verankerung“ der evangelischen und der katholischen Ratsmitglieder in ihren entsprechenden „kirchlichen Zusammenschlüssen/Repräsentationsgremien/Aktionsformen“, so zeigt sich folgendes Resultat:

1. 24.3% der insgesamt 74 evangelischen Ratsmitglieder gehören einem Presbyterium an;
2. 31.6% der insgesamt 190 katholischen Mandatsträger gehören einem Pfarrgemeinderat, Diözesanrat oder Kirchenvorstand an.

Der Grad des Engagements katholischer Ratsmitglieder in den entsprechenden katholischen kirchlichen Zusammenschlüssen ist somit quantitativ geringfügig höher als das Engagement der evangelischen Mandatsträger in ihren kirchlichen Vereinigungen.

Tabelle 2.26

<b>Weitere Aktivitäten im vorpolitischen Raum</b>	
Pfarrgemeinderat/Presbyterium und ähnliche kirchliche Zusammenschlüsse	28.4
Elternpflegschaft und ähnliches	20.0
Bürgerinitiativen/Interessengemeinschaften	3.6
Sonstiges	8.4

N = 275 (Alle Angaben in Prozent; Mehrfachnennungen berücksichtigt)

In *Oberhausen, Gelsenkirchen, Hagen, Bochum* und *Dortmund* liegt der Anteil der Mandatsträger, die in Pfarrgemeinderat/Presbyterium und ähnlichen kirchlichen Zusammenschlüssen aktiv sind, *bis zu 18% über dem Durchschnitt*. In *Bielefeld, Essen, Köln, Duisburg* und *Wuppertal* sind dagegen lediglich  $\frac{1}{3}$  bis  $\frac{1}{2}$  der Fraktionsmitglieder für diese Formen des Engagements im kirchlichen Bereich aktiviert.

Arbeitet durchschnittlich jeder 5. CDU-Mandatsträger in einer Eltern- oder Schulpflegschaft mit, so ist es in *Hagen, Wuppertal* und *Bielefeld* gar jeder 3. Mandatar.

#### 4. Zeitbudget

Die zeitliche Belastung der Mandatsträger in einer normalen Arbeitswoche mit Rats- und Fraktionssitzung haben wir mit 10 bis 18 Stunden errechnet; die relativ große Differenz zwischen dem Minimal- und dem Maximalwert hängt davon ab, ob ein Ratsmitglied Ämter und Funktionen innerhalb der Fraktion, der Partei oder im vorpolitischen Raum einnimmt.

Im einzelnen wurde der Zeitaufwand in folgenden 6 Bereichen erfaßt:

1. Ratsbereich
2. Fraktionsbereich

3. Parteibereich
4. Vorpolitischer Raum
5. Kontakte mit der Verwaltung
6. Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte

Der Zeitaufwand wurde pro Woche in Stunden nach folgenden 5 Kategorien auf einer Skala registriert:

- keine Aktivität
- bis 5 Stunden
- 6 bis 10 Stunden
- 11 bis 15 Stunden
- länger als 15 Stunden<sup>37</sup>

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den durchschnittlichen Zeitaufwand der Mandatsträger großstädtischer kommunaler Minderheitsfraktionen nach Bereichen getrennt und in absteigender Rangfolge geordnet:

1. Ratsbereich
2. Fraktionsbereich
3. vorpolitischer Raum
4. Parteibereich
5. Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte
6. Kontakte mit der Verwaltung

Die meiste Zeit erfordert die Ratsarbeit; die deutlich geringste Zeit verwenden die Mandatäre für die Kontakte mit der Verwaltung.<sup>38</sup>

Interessant ist, daß in der Rangfolge des größten Zeitaufwandes der „vorpolitische Raum“ an zweiter Stelle zusammen mit dem „Fraktionsbereich“ rangiert, also unmittelbar hinter dem Ratsbereich. Hierin dokumentiert sich vermutlich, daß von den Mandatsträgern – wie oben gesehen – eine Vielzahl von Vereinsfunktionen nicht nur pro forma angegeben, sondern tatsächlich wahrgenommen zu werden scheinen.

Die oben zitierten Zahlen sollen als Beleg einer – gerade für Großstädte heute kaum noch bestrittenen – hohen zeitlichen Belastung kommunaler Mandatsträger ausreichen. Uns interessiert nun die Frage, *inwieweit und in welcher Reihenfolge sich Mandatsträger mit „hohem Zeitaufwand“ in einem Bereich, also z. B. im Ratsbereich, noch in anderen Aktivitätsbereichen beteiligen.* Wir arbeiten vorwiegend *nicht* mit absoluten Stundenangaben, sondern nur mit einer Rangreihung der zeitlichen Belastung in den einzelnen Aktivitätsbereichen, denn *Rangfolgen haben den Vorteil, weniger mit individuellen Einschätzungsfehlern behaftet zu sein.* Basis der Berechnungen ist der Spearman-Rangkorrelationskoeffizient.

*(1) Ausgangspunkt: (hoher) Zeitaufwand im Ratsbereich*

Ein hoher Zeitaufwand im Ratsbereich korreliert hoch mit einem starken Zeitaufwand im Fraktionsbereich, schwächer mit dem Umfang des Zeitaufwandes im Bereich „Kon-

<sup>37</sup> Darüber hinaus haben eine ganze Reihe der Befragten sehr detaillierte Angaben über die genaue Stundenzahl gemacht, die über das Ankreuzen der reinen Merkmalsausprägungen in der Skala hinausgehen. Diese Angaben wurden bei der Berechnung der durchschnittlichen zeitlichen Belastung pro Arbeitswoche (s. o.: 10–18 Std.) berücksichtigt.

<sup>38</sup> Dies deckt sich in etwa mit den Ergebnissen bei *Naßmacher*; nach dessen Untersuchung entfallen 6 der 92 Stunden aus dem durchschnittlichen monatlichen Zeitbudget eines ehrenamtlichen Kommunalpolitikers auf „Informationsgespräche mit der Verwaltung“. Vgl. *Naßmacher* 1973: 562.

takte zur Verwaltung“ und „vorphilischer Raum“, gefolgt vom Zeitaufwand für die Wahlkreisarbeit, und erst abschließend an letzter Stelle folgt der „Parteibereich“.

1. Fraktion (0.2018)
2. Verwaltung (0.1628)
3. Vorpolitischer Raum (0.1521)
4. Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte (0.1383)
5. Partei (0.1279)

(2) Gehen wir nun vom (hohen) Zeitaufwand für den *Fraktionsbereich* aus und betrachten die anderen Bereiche, dann ergibt sich folgende Rangreihung:

1. Ratsbereich (0.2018)
2. Vorpolitischer Raum (0.1888)
3. Partei (0.1436)
4. Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte (0.0977)<sup>39</sup>
5. Kontakte mit der Verwaltung (0.0793)<sup>39</sup>

(3) Rangreihung ausgehend vom (hohen) Zeitaufwand im *Parteibereich*

1. Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte (0.2167)
2. Vorpolitischer Raum (0.1722)
3. Fraktionsbereich (0.1436)
4. Ratsbereich (0.1279)
5. Kontakte mit der Verwaltung (0.0063)<sup>40</sup>

(4) Rangreihung ausgehend vom (hohen) Zeitaufwand im *vorphilischen Raum*

1. Wahlkreisarbeit (0.3138)
2. Fraktionsbereich (0.1888)
3. Parteibereich (0.1722)
4. Ratsbereich (0.1521)
5. Kontakte mit der Verwaltung (0.1382)

(5) Rangreihung des Zeitaufwandes ausgehend vom (hohen) Zeitaufwand im Bereich *Kontakte mit der Verwaltung*

1. Wahlkreisarbeit (0.2639)
2. Ratsbereich (0.1638)
3. Vorpolitischer Raum (0.1382)
4. Fraktionsbereich (0.0793)
5. Parteibereich (0.0064)<sup>41</sup>

(6) Rangreihung des Zeitaufwandes ausgehend vom (hohen) Zeitaufwand im Bereich *Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte*

1. vorpolitischer Raum (0.3138)
2. Kontakte mit der Verwaltung (0.2639)
3. Parteibereich (0.2167)
4. Ratsbereich (0.1383)
5. Fraktionsbereich (0.0977)<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Zusammenhänge zwischen hohem Zeitaufwand im Fraktionsbereich und Zeitaufwand in den Bereichen „Wahlkreisarbeit“ sowie „Kontakte mit der Verwaltung“ sind als nicht mehr gegeben anzusehen, d. h.: Mandatsträger mit hohem Zeitaufwand im Fraktionsbereich können in der Regel auf so gut wie keine Aktivitäten in den Bereichen Wahlkreisarbeit und Kontakte mit der Verwaltung verweisen.

<sup>40</sup> Zu den „Kontakten mit der Verwaltung“ gilt der Hinweis aus vorheriger Fußnote entsprechend.

<sup>41</sup> S. Fußnote 39 entsprechend.

<sup>42</sup> S. Fußnote 39 entsprechend.

Uns fiel bei den analysierten „Rangreihungen“ der Verteilung zeitlicher Aktivitäten der Mandatsträger besonders ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Zeitaufwandes im vorpolitischen Raum und dem für die Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte auf: Die Mandatsträger, die im Bereich „vorpolitischer Raum“ einen hohen Zeitaufwand zu verzeichnen haben, sind in der Regel auch diejenigen, die die meiste Zeit für die „Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte“ aufbringen und umgekehrt.

Das Ergebnis der Rangkorrelationskoeffizientenberechnung weist ferner auf einen interessanten Zusammenhang zwischen der Höhe des Zeitaufwandes für die Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte sowie die Arbeit im vorpolitischen Raum und dem „Bildungsstand“ hin. Je höher der Bildungsstand, desto geringer ist der Zeitaufwand für die Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte sowie für die Arbeit im vorpolitischen Raum und umgekehrt.<sup>43</sup>

Diese Zusammenhänge veranschaulichen die beiden nachfolgenden Tabellen:

Tabelle 2.27

<b>Zeitaufwand im vorpolitischen Raum nach Bildungsstand</b>		
Zeit	Bildungsstand	
	niedrigerer	höherer
bis 5 Stunden	49.6	68.1
mehr als 5 Stunden	51.1	31.9

N = 246  
(Alle Angaben in Prozent)

Tabelle 2.28

<b>Zeitaufwand im Bereich Wahlkreisarbeit nach Bildungsstand</b>		
Zeit	Bildungsstand	
	niedrigerer	höherer
bis 5 Stunden	68.3	86.9
mehr als 5 Stunden	31.7	13.1

N = 248  
(Alle Angaben in Prozent)

Wir haben anschließend die Frage weiter analysiert, ob der nachgewiesene Zusammenhang zwischen dem Grad der Aktivitäten im vorpolitischen Raum sowie im Bereich Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte nicht doch das Ergebnis einer „Scheinkorrelation“ oder möglicherweise das Resultat von Interkorrelationseffekten ist.

Dazu haben wir 4- bzw. 5-dimensionale Kontingenztafeln unter Einbezug folgender Variablen berechnet: Variable „Zeitaufwand im Bereich Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte“ als „Zielvariable“; die Variablen „Bildungsstand“, „Zugehörigkeit zur Fraktions- oder Parteilite“, „Herkunftsstadt“, „Politisches Kräfteverhältnis in der Herkunftsstadt“, „Städtegröße“ sowie „Parteizugehörigkeit der Mandatsträger“ als „unabhängige Variablen“. Der Zeitaufwand in den beiden untersuchten Aktivitätsbe-

<sup>43</sup> Spearman-Korrelationskoeffizient – 0.1461 bzw. – 0.1592. Interkorrelationseffekte spielen bei diesem Ergebnis keine Rolle mehr.

reichen sowie die Variable „Bildungsstand“ wurde aus methodischen und aus Gründen der überschaubaren Darstellung vor der Berechnung – entsprechend vorheriger Praxis – dichotomisiert.

Die multivariate Analyse bestätigt das Ergebnis der vorherigen Untersuchung: Die Gruppenclustering der Mandatsträger verläuft entlang der Trennungslinie „Bildungsstand“. Der Zeitaufwand in der Gruppe der Mandatsträger mit „höherem Bildungsstand“ – verglichen mit der Gruppe der Mandatsträger mit „niedrigerem Bildungsstand“ – weist nach der Kontrolle möglicher Interaktionseffekte, verursacht durch die Variablen „Zugehörigkeit zur Partei- und Fraktionselite, Herkunftsstadt“ *generell* einen höheren Anteil der Mandatsträger mit niedrigerem Bildungsstand in der höheren der beiden Aktivitätskategorien (mehr als 5 Stunden wöchentlich) aus als für die Gruppe der Mandatsträger mit höherem Bildungsstand.

Bei dieser mehrdimensionalen Analyse sind wir außerdem auf ein anderes interessantes Ergebnis gestoßen: In der Regel wenden die Mandatäre mit *Ämtern und Funktionen* in Partei und Fraktion – also sowohl die Mandatsträger mit höherem als auch die mit niedrigerem Bildungsstand – *mehr Zeit* für die Wahlkreisarbeit sowie die Arbeit im vorpolitischen Raum auf als *die* Mandatsträger – also sowohl die mit niedrigerem als auch die mit höherem Bildungsstand – ohne *Ämter und Funktionen* im Binnenbereich von Partei, Rat und Fraktion.<sup>44</sup>

Mandatsträger, die wegen fehlender Ämter und Funktionen weniger in den Binnenbereich von Partei, Rat und Fraktion eingebunden sind, wenden also im Durchschnitt noch weniger Zeit im vorpolitischen Raum und im Bereich „Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte“ auf als ihre Ämter und Funktionen ausübenden Kollegen.

Vermutlich würde ein Teil der Mandatsträger bei einer Verringerung der Binnenaktivitäten mehr Außenaktivitäten entwickeln. Die Verringerung von Binnenaktivitäten führt zunächst zu mehr „Freizeit“, aber nicht zwangsläufig und quasi „automatisch“ zu einem „Mehr an Außenaktivitäten“. Hier müßten in Partei und Fraktion dann Überlegungen mit dem Ziel einsetzen, daß die nun „freie Zeit“ zu einem „sinnvollen Mehr“ an Außenaktivitäten in den Bereichen Wahlkreisarbeit und vorpolitischem Raum genutzt wird.

Auf eines hat diese Analyse auch hingewiesen: In der CDU ist – rein quantitativ gesehen – noch ein größeres Potential an Mandatsträgern vorhanden, die über zeitliche „Ressourcen“ verfügen, die sie für Außenaktivitäten in den Bereichen vorpolitischer Raum und Wahlkreisarbeit/direkte Bürgerkontakte einsetzen könnten. Zwei Aspekte sollten bei einer Bewertung des „Gesamtresultates“ aber nicht übersehen werden:

1. Es ist durchaus vorstellbar, daß die mehrere Ämter ausübenden Mandatsträger, z. B. „freigestellte Betriebsräte“, *generell mehr Zeit* auch für die Tätigkeit im vorpolitischen Raum aufbringen können.
2. Derzeit ist sicherlich eine überproportional starke Belastung von Mandatsträgern aus dem engeren Führungszirkel der Fraktion auch deswegen gegeben, weil z. B. Vereine und Verbände zu Veranstaltungen die Repräsentanten der Fraktion nach ihrer hierarchischen Position innerhalb der Fraktion „nachfragen“.

<sup>44</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt *Simon* 1982. Seine Untersuchung bestätigt die These, daß führende lokale Parteimitglieder *generell höhere Aktivitätsgrade* in Vereinen aufweisen (ebda.: 281; vgl. auch *Luckmann* 1970: 172).

Den Zusammenhang zwischen Zeitaufwand und Bildungsstand, insbesondere also die möglichen Gründe für den höheren Aktivitätsgrad der Mandatsträger mit niedrigerem Bildungsstand und umgekehrt können wir anhand der erhobenen Daten nicht erörtern. Plausibilitätserwägungen sprechen aber für die These, daß Mandatsträger mit höherem Bildungsstand Berufe ausüben, die ihnen weniger Freizeit gestatten; außerdem könnte die Tätigkeit „vor Ort“, die mühsame Kleinarbeit, auch eine *Statusfrage* sein. Aber auch „Bequemlichkeit“ könnte eine Rolle spielen.

## 5. *Repräsentativität der Fraktionen – Eine realistische Norm?/Abschließende Erörterung der personellen Struktur der untersuchten Oppositionsfraktionen*

Zu Beginn dieses Kapitels sind in Anlehnung an *Kaack* Kriterien genannt worden, um die Frage zu beantworten, inwieweit die Zusammensetzung von Ratsfraktionen als einer parlamentarischen Demokratie angemessen bezeichnet werden kann oder nicht. Unter diesen Aspekten sollen in diesem Abschnitt abschließend die Befunde zur Soziologie kommunaler Mandatsträger aus großstädtischen Minderheitsfraktionen erörtert werden.

### 5.1 **Wiederwahl- (und „Karriere“-) Risiko der kommunalen Mandatsträger**

Das Risiko des Mandatsverlustes durch die Wahl selbst haben wir im einzelnen nicht untersucht. Das Risiko des Mandatsverlustes durch die Wahl wird sich vermutlich dann erhöhen, falls die FDP bei der nächsten Kommunalwahl in den Städten wieder in die kommunalen Parlamente einzieht, in denen sie 1979 an der 5%-Hürde gescheitert ist und „Die Grünen“ – bei unveränderter Zahl der Ratsmandate – ebenfalls den Einzug in die Stadträte schaffen.

Verglichen mit dem Kommunalwahlergebnis von 1975, hat sich als Ergebnis der Kommunalwahlen 1979 die absolute Zahl der auf die untersuchten Minderheitsfraktionen entfallenden Ratsmandate lediglich in Wuppertal (-4) und Bielefeld (-2) verringert.<sup>45</sup> In allen übrigen Minderheitsfraktionen ist die Zahl der Ratsmandate entweder konstant geblieben oder hat sich um maximal 3 Sitze erhöht. In Essen, Oberhausen und Dortmund ist die FDP 1979 an der 5%-Hürde gescheitert, und die Ratsmandate wurden im Verhältnis der auf die beiden großen Parteien entfallenden Stimmen aufgeteilt. Dadurch hat die CDU ein zusätzliches Ratsmandat gewonnen.

Das Risiko des Mandatsverlusts durch die Wahl selbst liegt – bei den 6 durch die Wahl in Wuppertal und Bielefeld verlorengegangenen Mandaten – bei 1,5%. Alle übrigen Mandatsverluste gehen letztlich auf das Konto innerparteilicher Nominierungsprozesse, sei es, daß bisherige Mandatsträger von sich aus auf eine erneute Kandidatur verzichtet haben, sei es, daß sie von ihrer Partei nicht mehr oder an nicht mehr aussichtsreicher Stelle auf der Liste plaziert worden sind, sei es, daß sie bei Gegenkandidaturen von Parteifreunden unterlagen.

<sup>45</sup> Die Zahlen in diesem Abschnitt sagen lediglich etwas über das Risiko des Mandatsverlusts durch das von der Partei erreichte Wahlergebnis aus.

Ein im Hinblick auf die „carriérisation“<sup>46</sup> von Bundes- und Landtagsabgeordneten *vergleichbares Wiederwahlrisiko kommunaler Mandatsträger besteht nicht*. Kommunale Mandatsträger sind keine „Berufspolitiker“ bzw. erhalten keine dementsprechende Aufwandsentschädigung mit Pensionsberechtigung nach einer Anzahl von Legislaturperioden. Spielt hier die Frage der sozialen Absicherung kaum eine Rolle, so mag ein möglicher Status- und Prestigegewinn bzw. -verlust für manch kommunalen Mandatsträger ein annähernd gleich hoch bewertetes „Karriererisiko“ darstellen: Denn gerade bei verfestigtem politischem Kräfteverhältnis, das durch einen großen oder sehr großen Wählerstimmenabstand zwischen CDU und SPD charakterisiert ist, kann der Erwerb eines kommunalen Mandats das Ziel und der Verlust „Endpunkt“ einer politischen Karriere sein, die bei CDU-Mandatsträgern aus dem Ruhrgebiet mit Ämtern und Positionen überwiegend im katholischen Vereins- und Verbandswesen begann. Insoweit ist also ein Wiederwahl- und „Karriere“-Risiko durchaus gegeben.

## **5.2 Personelle Mobilität**

*Kaack* konstatiert für den Bundestag, daß „Parlamentsneulinge in der Regel einen erheblichen Teil ihrer ersten Wahlperiode zur Einarbeitung benötigen und daß die erste Führungsposition zumeist erst in der 2. Wahlperiode erreicht wird“ (vgl. *Kaack* 1981: 201).

Auch kommunale Mandatsträger benötigen vermutlich einen erheblichen Teil ihrer 1. Legislaturperiode zur Einarbeitung. 40% der CDU-Neumitglieder erreichen trotzdem bereits in der 1. Wahlperiode Ämter und Funktionen in Rat und Fraktion.

Dennoch ist der Einfluß der Zugehörigkeitsdauer zum Rat und zur Fraktion auf die Positionsvergabe beachtlich: Denn mehr als  $\frac{3}{4}$  aller CDU-Ratsmitglieder, die ihr Mandat nicht erst in der 1. Legislaturperiode ausüben, bekleiden Ämter und Funktionen in Rat und Fraktion.

Betrachten wir jetzt rein quantitativ den Grad an personeller Rotation kommunaler Mandatsträger, so muß die Funktionalität *nicht* in Frage gestellt werden. 1979 ist jedes 4. CDU-Ratsmitglied „ausgetauscht“ worden. Ein direkter Zusammenhang zwischen Fluktuationsrate und politischem Kräfteverhältnis hat sich *nicht* erwiesen. Dagegen dürfte aber die unterschiedliche zeitliche Belastung der Mandatsträger in ihrem Beruf nicht ohne Einfluß auf die Fluktuation geblieben sein.

## **5.3 Fähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben als kommunaler Mandatsträger und Mitglied einer Minderheitsfraktion**

17% der CDU-Mandatsträger sind zum Zeitpunkt der Befragung Mitglied einer Bezirksvertretung. Mitarbeit in Bezirksvertretungen könnte im Hinblick auf das Kriterium „parlamentarische Erfahrung“ für kommunale Mandatsträger den gleichen Stellenwert einnehmen wie das Attestieren von parlamentarischer Erfahrung an Bundestagsabgeordnete nach Mitgliedschaft in Kommunalparlamenten. Eine vergleichbare quantitative Analyse läßt sich hier nicht durchführen, da das Institut „Bezirksvertretung“ in NRW erst nach der kommunalen Gebietsreform eingeführt worden ist, 1975 erstmalig in ganz

<sup>46</sup> Vgl. *Herzog* 1975, der diesen Begriff in Anlehnung an *Tréanton* 1960 verwendet.

Nordrhein-Westfalen Wahlen zu den Bezirksvertretungen stattfanden und folglich erst ein Teil der derzeitigen Stadtratsmitglieder eine Mitgliedschaft in Bezirksvertretungen als Qualifikationskriterium vorweisen konnten.

Die Definition von „Qualifikation“ im politischen Bereich ist realistischweise auch für den kommunalen Bereich kaum so zu leisten, daß sich daraus objektive und allgemein akzeptierte Richtlinien zur Kandidatenaufstellung ableiten lassen.<sup>47</sup>

Nach unserer Erfahrung steht bei der Aufstellung der Stadtratskandidaten die direkte Frage nach der Fähigkeit des Kandidaten zur Erfüllung der Aufgaben in Rat und Fraktion *nicht* im Vordergrund. Wichtig zu sein scheint vor allem die Mitarbeit in Führungspositionen der Parteien auf Kreisebene bzw. im Ortsverband (vgl. dazu auch *Nassmacher* 1973/1977).

85% der CDU-Mandatsträger sind derzeit Mitglied eines oder mehrerer Vorstände ihrer Partei. Weitere Kriterien bei der Kandidatenaufstellung dürften das „Regionalprinzip“ (vgl. *Lammert* 1976) und eine adäquate Berücksichtigung der Vereinigungen der Partei bei der Kandidatenrekrutierung sein. Zusätzlich dazu dürften der bisherige Kreis der Fraktionsvorstandsmitglieder sowie langjährige Fraktionsmitglieder mit entsprechender Verankerung in sozialkulturellen „Milieus“ – wie dies die katholische Kirche für die CDU ist – aufgrund ihrer langjährigen politischen Erfahrung und des erreichten „Status“ ziemlich unangefochten erneut auf sicheren Listenplätzen nominiert werden. Für die Auswahl der Kandidaten zu den noch verbleibenden „sicheren“ Listenplätzen dürften berufliche Qualifikation und Ansehen in der Öffentlichkeit, zeitliche Verfügbarkeit und Redegewandtheit sowie Ausdrucksfähigkeit der Kandidaten entscheidend sein. Diese letztgenannten Kriterien dürften mit zu einer Erhöhung des Anteils von im öffentlichen Dienst beschäftigten Mandatsträgern mit höherem Bildungsstand geführt haben.

Als bedenklich auch hinsichtlich der Aufgabenerfüllung erachten wir das Ausmaß, das „Binnenaktivitäten“ kommunaler Mandatsträger im Vergleich zu ihrem zeitlichen Aufwand für die Wahlkreisarbeit und im vopolitischen Raum erreicht haben. Deshalb ist die Frage berechtigt, ob die Aufgabe, für eine lebendige Verbindung, für Kommunikation zwischen der Bevölkerung und den Organen der kommunalen Selbstverwaltung zu sorgen, erfüllt wird.

<sup>47</sup> Zur umstrittenen Definition von Qualität im politischen Bereich vgl. nochmals von *Beyme* 1971: 78–84.

Die Kommunalpolitische Vereinigung (KPV) der CDU in Nordrhein-Westfalen hat – wie bereits 1974 – vor den Kommunalwahlen 1979 „Kriterien für die Aufstellung von Kandidaten zu Kommunalwahlen“ zusammengestellt, nach denen eine „sachgerechte Auswahl der Kandidaten der CDU für Mandate in den kommunalen Vertretungen“ getroffen werden könnte. Solche – unverbindlichen – Kriterien sind z. B.

- fundierte Allgemeinbildung, berufliche Bewährung und soziale Anerkennung des Kandidaten durch seine Umgebung;
  - fachliche Qualifikation und Aneignen von „Spezialkenntnissen“ durch Teilnahme an Bildungsveranstaltungen, auch in der Freizeit;
  - Kandidat muß seine politischen Vorstellungen in der Öffentlichkeit formulieren und mit Massenmedien umgehen können;
  - Kandidat sollte auf eine „angemessene Teilnahme“ am gesellschaftlichen Leben verweisen können.
- Vgl. „Kriterien für die Aufstellung von Kandidaten zu Kommunalwahlen“, in: *Kommunalpolitische Blätter*, 2/1979: 149f.

Für Minderheitsfraktionen aus Städten, in denen das „politische Kräfteverhältnis“ durch einen *großen Stimmenabstand* zwischen CDU und SPD charakterisiert und bereits seit mehreren Legislaturperioden quasi „festgelegt“ ist, dürfte es – auch wegen des bestehenden „Konformitätsdrucks“ – zusätzlich erschwert sein, qualifizierte Kandidaten aus der Gruppe der „Selbständigen“ unter den Parteimitgliedern zur Kandidatur um ein Ratsmandat zu bewegen. Vermutlich hat sich auch deshalb in der CDU der Ruhrgebietsgroßstädte der Wandel von der katholischen Milieupartei zur Volkspartei noch nicht überall vollständig vollzogen. Dies ist für die CDU in einer Hinsicht nicht negativ zu bewerten: Parteimitglieder aus dem „alten Milieu“ des politischen Katholizismus bilden noch immer ein verlässliches – wenn auch nicht unbedingt „attraktives“ – Rekrutierungsreservoir (vgl. *Buchhaas/Kühr* 1979; *Horn/Kühr* 1978; *Kühr* 1982).

#### 5.4 Zugangsmöglichkeiten für alle Schichten und pluralistische Interessenrepräsentation

Die Zugangsmöglichkeiten zum kommunalen Mandat hängen also derzeit offensichtlich weniger direkt von der Berufstätigkeit als von Faktoren ab wie z. B.:

- erwiesene „Qualifikation“ fürs Mandat durch Ämter in Parteivorständen und sonstige Positionen in Fraktion und Rat;
- Wirksamkeit des „Regionalprinzips“;
- adäquate Berücksichtigung der Vereinigungen;
- langjährige Parteizugehörigkeit in Verbindung mit enger Einbindung in sozialkulturelle Milieus wie z. B. Kirche;
- zeitliche Verfügbarkeit.

Das bedeutet allerdings nicht, daß der Kandidat – einer Vereinigung der Partei im Prozeß der organisationsinternen „Vorauswahl“ – mit höherem Bildungsstand und entsprechend erreichter Berufsposition in der Regel nicht doch gegenüber statusmäßig niedriger stehenden Mitbewerbern obsiegen wird.

Arbeiter, Frauen, Jugendliche und Rentner sind – wie dies auch *Kaack* für die Bundestagsabgeordneten festgestellt hat – „die am stärksten aufgrund sozialer Position unterrepräsentierten Gruppen“ (vgl. *Kaack* 1981: 201).<sup>48</sup>

Wie ein erhöhter Anteil weiblicher Mandatsträger erreicht werden könnte, und zwar ohne daß in den Parteisatzungen diesbezüglich „Quoten“ festgelegt werden, deutet *Lammert* an, der Vorwahlen zur Kandidatenselektion für Parteipositionen in der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) analysiert (vgl. *Lammert* 1983): „Vor allem in großen Städten ergeben sich Vorteile für weibliche Kandidaten, die durch Vorwahlen günstiger auf der Liste plaziert werden (ebda.: 108).“<sup>49</sup>

Für den Bundestag bezeichnet *Kaack* die Unterrepräsentation der Rentner als „Folge der fast totalen Professionalisierung der Mandatsausübung“ (*Kaack* 1981: 201). Obwohl von einer solchen Professionalisierung großstädtischer Ratsarbeit *nicht* gesprochen

<sup>48</sup> Zum Anteil der Frauen an den Parteimitgliedern vgl. zusammenfassend *Troitzsch* 1980: 90ff. Zur Problematik „verfügbares Datenmaterial“ s. auch Anm. 33: 89.

<sup>49</sup> Der Autor rechnet damit, daß sich der Frauenanteil durch Vorwahlen auf bis zu 30% erhöhen kann. *Lammert* erwartet, daß auch der Parteinachwuchs bessere Chancen bei der Kandidatenselektion durch Vorwahlen haben wird.

werden kann, sind die *Rentner* auch unter den kommunalen Mandatsträgern nicht besser repräsentiert. Dieses Problem dürfte sich in den nächsten Jahren noch deutlich verschärfen, denn der Anteil der Rentner nimmt im Vergleich zur erwerbstätigen Bevölkerung bis zum Jahr 2000 rapide zu.

Vorhin ist bereits auf die zeitliche Belastung ehrenamtlicher kommunaler Mandatsträger hingewiesen und in dem Zusammenhang festgestellt worden, daß zeitlich nicht oder weniger abkömmliche Parteimitglieder/Bürger der Kandidatur um ein kommunales Mandat skeptisch gegenüberstehen bzw. von einer erneuten Kandidatur eher als im öffentlichen Dienst Beschäftigte absehen dürften. In diesem Zusammenhang verdient z. B. die Regelung des Chemiekonzerns BASF Beachtung, der seine Angestellten bei Übernahme eines politischen Mandats auch auf kommunaler Ebene – vergleichbar mit den hauptberuflichen Betriebsräten – bei Fortzahlung der BASF-Bezüge „freistellt“ und ihnen weiterhin bzw. für den Zeitpunkt der Rückkehr in den Betrieb zusichert, sie dann nicht schlechter zu stellen, als wenn sie im Unternehmen geblieben wären (vgl. dazu FAZ vom 22. Okt. 1981: 13, „Die BASF sichert ihre politischen Mandatsträger ab“).<sup>50</sup>

Sind auch leitende Angestellte aus der Großindustrie die Ausnahme, so können wir doch insgesamt für die kommunalen Mandatsträger der untersuchten großstädtischen Minderheitsfraktionen – wie *Kaack* nach seiner Untersuchung der Bundestagsabgeordneten – ein breites Spektrum repräsentierter Interessengruppen ausmachen (vgl. *Kaack* 1981: 201). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang noch, daß Gewerkschaften und selbständischer Mittelstand in der CDU etwa gleich stark repräsentiert sind. Dies widerlegt jedenfalls recht eindeutig das gelegentlich immer noch gepflegte Vorurteil, die CDU sei eine Partei der Unternehmer.

## 5.5 Repräsentation der Bevölkerung, Wähler und Parteimitglieder<sup>51</sup>

Die beiden großen Volksparteien bemühen sich, in zweifacher Hinsicht „repräsentativ“ zu sein. Sie sind *erstens* darum bemüht, daß die Struktur ihrer Mitgliederschaft in etwa

<sup>50</sup> „Ihnen wird nach ihrer Rückkehr in den Betrieb eine Tätigkeit angeboten, die ihnen nach Möglichkeit die Verwertung ihrer auch während der Mandatszeit erworbenen Kenntnisse gestattet, und sie werden so gestellt wie vergleichbare Mitarbeiter mit normaler betrieblicher Laufbahn.“ (ebda.)

Vgl. zum Thema „Mandatsträgerregelungen“ auch: Rainer *Nahrendorf*, Ein Anreiz zum politischen Engagement, in: Handelsblatt vom 16. 7. 1982: 5.

<sup>51</sup> Zur sozialstrukturellen Repräsentation der Bevölkerung und Wähler innerhalb der Parteimitgliedschaft vgl. *Troitzsch* 1974 u. 1980; *Fülles* 1968; *Feist/Güllner/Liepelt* 1977; *Pappi* 1977; *Bretschneider* 1978; *Gluchowski/Veen* 1979; *Andersen/Woyke* 1980: 68, 81, 89, *Falke* 1982.

Wir haben auch versucht, die Daten der zentralen Mitgliederkartei der CDU zum Vergleich heranzuziehen. Das technische System der Bundespartei zur karteimäßigen Erfassung der Mitglieder ist perfekt, genau und verlässlich ist die Kartei dennoch nicht unbedingt. Denn wie in anderen Parteien und freiwilligen Organisationen „lebt“ dieses System von den Angaben und Berichtigungen der Parteimitglieder an die Kreisgeschäftsstellen und deren Meldungen an die Bundespartei. Vergleichende Untersuchungen z. B. über die kommunalen Mandatsträger der CDU sind auf der Basis der von der Bundespartei gespeicherten Daten nicht möglich. Manche Kreisgeschäftsstellen melden als kommunale Mandatsträger lediglich Stadtratsmitglieder, andere wiederum Ratsmitglieder und auch Mitglieder in Bezirksvertretungen, ohne dann aber anzugeben, wo nun das Mandat ausgeübt wird. Ich halte deshalb die Daten aus Repräsentativerhebungen über die Struktur der Parteimitglieder für ein zuverlässigeres Abbild der Wirklichkeit als die Angaben aus den zentralen Mitgliederkarteien.

dem Bevölkerungs- und Wählerdurchschnitt entspricht. Gleiches soll *zweitens* für diejenigen Mitglieder der Partei, die Ämter ausüben und Mandate wahrnehmen, gelten. Dieses „idealistische Postulat“ sollte jedoch nicht, wie das gelegentlich noch versucht wird, zur verbindlichen Norm hochstilisiert werden, denn:

1. Mobilität und Teilnahmebereitschaft variieren zwischen einzelnen Bevölkerungsschichten.
2. Von der Sozialstruktur der Parteimitglieder kann nicht bereits auf die politische Orientierung der Partei geschlossen werden.
3. Auch wenn kommunale Mandatsträger in der Sozialstruktur nicht dem Parteimitglieder- und Bevölkerungsquerschnitt entsprechen, können die Interessen aller Bevölkerungsgruppen wirksam zur Geltung gebracht werden (zu 1.–3. vgl. auch *Preuße* 1981: 47 sowie *Radtke/Veiders* 1975).
4. Für Oppositionsparteien dürfte es bei deutlicher Mehrheit des politischen Gegners wegen des sozialen Konformitätsdruckes im lokalen politischen Milieu zugunsten der Mehrheitspartei schwierig sein, in allen gesellschaftlichen Bereichen präsent zu sein und aktiv unterstützt zu werden (vgl. *Simon* 1982).
5. Auf kommunaler Ebene liegt u. E. das Problem für die Parteien und die Fraktionen weniger in mangelhafter oder fehlender Repräsentativität, sondern vielmehr darin, daß Fraktionsmitglieder, die sich mehr oder weniger von der Partei „abgeschottet“ haben, die Kommunalpolitik „machen“ und sich dabei weitgehend selbst kontrollieren.

Gerade Volksparteien haben nach eigenem Verständnis diejenige Freiheit und denjenigen Weitblick, sich auch der dringenden Probleme anzunehmen, für die es keine unmittelbaren Interessenvertreter mit Gewicht gibt.

Als Merkmale von „Volksparteien“ wollen wir deshalb festhalten:

1. Volksparteien vertreten nicht die Interessen einer bestimmten sozialen Gruppe sondern – zumindest tendenziell – die des gesamten Volkes.
2. Wähler und Mitglieder sowie Funktionsträger (Amts- und Mandatsträger) einer Volkspartei sind in ihrer sozialen Zusammensetzung breit gefächert und spiegeln somit tendenziell die Gesellschaft in seiner sozialen Struktur wider (zu 1. und 2. vgl. *Haungs* 1980: 63).
3. In Volksparteien darf es langfristig zu keiner einseitigen Elitebildung kommen (vgl. *Kühr/Buchhaas* 1979: 177). An der innerparteilichen Willensbildung sind alle Gruppierungen beteiligt; keine majorisiert andere auf Dauer oder macht die Gesamtpartei von sich abhängig (vgl. *Preuße* 1981: 29; vgl. *Kiersey* 1972: 21f.).

*Kaack* hat in seiner Untersuchung der personellen Struktur des 9. Deutschen Bundestages beim Vergleich der Sozialstruktur der Parteimitglieder von CDU/CSU, SPD und FDP mit der Sozialstruktur ihrer Bundestagsfraktionen ein überwiegend geringes Ausmaß von Über- und Unterrepräsentation bei allen Parteien festgestellt (vgl. *Kaack* 1981: 202).

Dies könnte sich allerdings für die CDU demnächst ändern. Seit 1983 arbeitet die Bundesgeschäftsstelle mit einem rechnergesteuerten Informations- und Textverarbeitungssystem. Das System ist so angelegt, daß in der Endausbaustufe sämtliche CDU-Kreisgeschäftsstellen über dezentral aufgestellte Dialogstationen (mit zusätzlicher eigener Rechneinheit) mit der Bundesgeschäftsstelle wie auch umgekehrt kommunizieren können. Dies dürfte sich auch positiv auf die Aktualität und Genauigkeit der Mitgliederkartei auswirken.

Dies gilt grundsätzlich auch für die Zusammensetzung unserer untersuchten großstädtischen kommunalen Vertretungskörperschaften, mit einigen Ausnahmen allerdings. Selbständige und Freiberufler sind zugunsten einer stärkeren Überrepräsentation von Angestellten und Beamten auch im Vergleich Parteimitglieder – Mandatsträger eher unterrepräsentiert.

Vergleichen wir die Daten zur Struktur von Wählerschaft und kommunalen Mandatsträgern, so stellen wir fest, daß Frauen um ca. 40%-Punkte unterrepräsentiert sind. Unterrepräsentiert sind auch Arbeiter und Rentner (Diff. 15%-Punkte).

Deutlich unterrepräsentiert sind Selbständige, Freiberufler und Leitende Angestellte.

Die vorliegende Bevölkerungsstatistik weist lediglich den Anteil der „beamtet Beschäftigten“ im öffentlichen Dienst aus, nicht dagegen die im öffentlichen Dienst beschäftigten Angestellten. Ein direkter Vergleich kann deshalb nicht angestellt werden. Wir können aber aufgrund der Gesamtverteilung auch hier eine Überrepräsentation des öffentlichen Dienstes unter den kommunalen Mandatsträgern vermuten.

Im konfessionellen Vergleich zeigt sich, daß das katholische Element deutlich (über 20%-Punkte) überrepräsentiert, der evangelische Teil der Bevölkerung dagegen im gleichen Umfang unterrepräsentiert ist.

Eine krasse Differenz ergibt sich beim Vergleich des Schulabschlusses kommunaler Mandatsträger und Gesamtbevölkerung: Etwa 3 bis 4mal so viele Mandatsträger, als es dem Anteil an der Gesamtbevölkerung entspricht, haben Abitur. Im Vergleich zu den Parteimitgliedern sind Mandatsträger mit Abitur noch doppelt überrepräsentiert.<sup>52</sup>

Gewerkschaftliches Engagement im Bevölkerungsquerschnitt sowie in der CDU-Mitgliederschaft und bei den CDU-Mandatsträgern halten sich dagegen die Waage.

*Kaack* bezeichnet die Schwerpunktverlagerung von der Arbeiterschaft zur Angestelltenschaft als „ein Hauptmerkmal des berufsstrukturellen Wandels“ (*Kaack* 1981: 203). Für die CDU liegen mit der Studie von *Buchhaas/Kühr*, die die Zusammensetzung der CDU-Ratsfraktionen aus Duisburg, Oberhausen, Essen und Mülheim über mehrere Legislaturperioden hinweg untersuchten, und ergänzt durch unsere Daten zur Struktur der 1979 gewählten CDU-Fraktionen in Duisburg, Oberhausen und Essen Vergleichsmöglichkeiten vor, um eine evtl. Schwerpunktverlagerung von der Arbeiterschaft zur Angestelltenschaft bei den Mandatsträgern zu belegen.<sup>53</sup>

Die unterschiedliche Berufsklassifikation in der Untersuchung von *Buchhaas/Kühr* und in unserer Erhebung läßt im Grunde aber nur Aussagen über „Arbeiter und Akademiker“ zu.

Hier ist – bei wenigen spezifischen Abweichungen – die Tendenz relativ eindeutig. Im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren müssen wir unter den CDU-Mandatsträgern heute einen deutlichen Rückgang an Arbeitern verzeichnen. Dazu korrespondiert tendenziell ein ebenso deutlicher Anstieg der Akademikervertreter.

<sup>52</sup> Zu den Zahlen über die soziodemografische Struktur der CDU-Parteimitglieder vgl. *Falke* 1980: 78, Tab. 4: Soziostrukturelle Merkmale der CDU-Mitglieder 1971 und 1977 im Vergleich zu SPD-Mitgliedern und Gesamtbevölkerung; *Falke* bezieht die Daten zur Gesamtbevölkerung aus Repräsentativumfragen des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung.

<sup>53</sup> Die Wuppertal-Studie *Naßmachers* „Funktionen politischen Personals in lokalen Vertretungskörperschaften (Kommunalparlamenten)“, 1973, kann hier nicht zum Vergleich herangezogen werden, da die Sozialstrukturdaten der Ratsmitglieder nicht nach Parteien getrennt ausgewiesen sind. Vgl. auch *Kühr* 1978: 188f.

Die Daten sprechen jedenfalls nicht gegen die These, daß ein in der Folge des Rückgangs des Arbeiteranteils erreichter höherer Anteil der neuen Mittelschichten in der Gesamtbevölkerung sich auch in einer „Mittelschichtdominanz“ großstädtischer kommunaler Mandatsträger niederschlägt (vgl. *Naßmacher*, 1972: bes. 49–55; vgl. *Schäfer/Volger* 1977: 71).

Der Korrelationskoeffizient auf der Basis der Rangreihung von Alter und Schulbildung weist auf einen ausgeprägt negativen Zusammenhang zwischen Alter und Schulbildung hin: Die jungen Ratsmitglieder haben im Vergleich zu den älteren eine bessere Schulbildung. Dies werten wir als Hinweis darauf, daß der Wandel im Bildungsniveau der Bevölkerung in den letzten 20 Jahren sich auch in der CDU-Mandatsträgerschaft widerspiegelt.

*Buchhaas/Kühr* kommen in ihrer Untersuchung zum Schluß, daß nach dem Abtritt alter Zentrumsmitglieder von der kommunalpolitischen Bühne, von denen die Verflechtung der Partei mit katholischen Standesorganisationen primär vollzogen wurde, „weitgehend auch die Abkopplung der Partei vom organisierten Laienkatholizismus“ bewirkt wurde (vgl. *Buchhaas/Kühr* 1979: 218). „Dies wurde von seiten der Partei auch weniger schmerzlich empfunden, weil die traditionelle Bedeutsamkeit katholischer Standesorganisationen und kirchlicher Vereinigungen infolge des allgemeinen sozialen und religiösen Wandels schwand“ (ebda.).

Unsere Daten der Vereins- und Verbandstätigkeiten kommunaler Mandatsträger aus den untersuchten Ruhrgebietsgroßstädten weisen auch heute noch auf eine recht enge Verflechtung der CDU mit „katholischen Standesorganisationen“ hin, während eine entsprechende Repräsentanz im evangelisch-kirchlich nahen Bereich nur rudimentär vorhanden ist. Angehörige des „alten Milieus“ sind somit – unbeeindruckt vom durch das langjährige politische Kräfteverhältnis bewirkten „Konformitätsdruck“ – verlässliches Rekrutierungsreservoir für die Partei geblieben.

Die eingangs gestellte Frage, ob die personelle Struktur der untersuchten großstädtischen kommunalen Minderheitsfraktionen einer parlamentarischen Demokratie angemessen ist, kann in Anlehnung an die von Kaack erarbeiteten Kriterien nicht mit einem klaren Ja oder Nein beantwortet werden. Sicherlich entspricht die Mandatsträgersozialstruktur nicht spiegelbildlich der Sozialstruktur von Wählerschaft und Parteimitgliedern. Geht es aber nicht um „idealistische Repräsentationspostulate“, sondern um die Verbesserung der Leistungsfähigkeit großstädtischer Minderheitsfraktionen, so dürfte diese sowieso nur schwerlich auf dem Wege der Angleichung von „Sozialstrukturen“ erreichbar sein.

Bedenklich allerdings könnte es werden, wenn sich die lokalen Parteien wegen der Sozialstruktur ihrer Mandatsträger weiter davon entfernen, ihre Mittlerfunktion zwischen Volk und Staatsorganen (hier: Organen der kommunalen Selbstverwaltung) wahrzunehmen, wie *Nassmacher* befürchtet (vgl. *Nassmacher* 1972: bes. 49–55; ders. 1973), und deswegen sowohl Informationsaufnahme als auch Informationsweitergabe nur noch derart „selektiv“ erfolgen, daß z. B. ganze Bevölkerungsgruppen mit ihren Problemen, Wünschen und Ideen unberücksichtigt bleiben.

### 3. Zum Verhältnis von Partei und Fraktion in der Kommunalpolitik

Matthias Zender

#### 1. Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion

Vereinfacht läßt sich das normative Verhältnis zwischen Partei und Fraktion wie folgt beschreiben:

Die lokale Partei formuliert die kommunalpolitischen Ziele ihrer politischen Arbeit und setzt die Schwerpunkte (Zielplanung).

Die Fraktion prüft die Frage, wie die von der Partei gesteckten kommunalpolitischen Ziele erreichbar sind, bereitet Initiativen vor und arbeitet Anträge zur Beschlußfassung im Rat aus, die diesen Zielen dienlich sind (Programmplanung). Dabei bezieht sie Hilfestellungen und Anregungen aus der lokalen Partei in ihre Arbeit mit ein.

Die Parteien der Bundesrepublik gehören zu den integrierenden Bestandteilen der demokratischen Ordnung. Sie haben „eine Schlüsselposition in der Legitimationskette (...), die die Souveränität des Volkes mit den politischen Entscheidungen der Regierung verbindet. Sie sind die zentralen Vermittlungsorgane des liberal-repräsentativ strukturierten Verfassungsstaates, die einerseits noch Gesellschaft und andererseits schon Verfassungsorgane sind. Aufgrund dieser Doppelfunktion sind sie für Prozesse, die die institutionalisierte staatliche Willensbildung mit den pluralistischen gesellschaftlichen Gruppen vermitteln, prädestiniert“ (Schmitz 1975: 176).

Im folgenden wird auf der Grundlage des im Parteiengesetz fixierten Aufgabenkatalogs zu zeigen versucht, daß Parteien in der Kommunalpolitik im Prinzip dieselben Aufgaben wie in der Bundes- und Landespolitik zu erfüllen haben.<sup>1</sup>

- Parteien (und ihre Fraktionen) formulieren – entweder als Minderheits-/Oppositionspartei oder als Mehrheits-/Regierungspartei „Leitlinien für die Arbeit der kommunalen Organe“, bemühen sich um die Entwicklung von Vorschlägen zur Lösung von Problemen, die sowohl die Gesamtgemeinde als auch Teilgruppen innerhalb der Gemeinde oder Einzelfälle betreffen können.
- Parteien führen Wahlkämpfe sowohl vor Kommunalwahlen als auch vor Bundestags- und Landtagswahlen; den großstädtischen Kreis- oder Unterbezirksparteitagen obliegt uneingeschränkt<sup>2</sup> die Auswahl der Kandidaten zur Wahl in die kommunale Vertretungskörperschaft; an der Nominierung politischer Wahlbeamter sind zumindest die „Mehrheitsfraktionen“ maßgeblich beteiligt.
- Parteien werben für ihr eigenes kommunalpolitisches Programm wie auch für Programme der Bundes- und Landesparteien und setzen sich dabei mit ihrem politischen Gegner auseinander.

<sup>1</sup> Dagegen wendet *Lehmbruch* ein, daß die Funktionen politischer Parteien in der lokalen Politik nicht unter denselben Gesichtspunkten gesehen werden können wie in der Bundes- und Landespolitik. Vgl. *Lehmbruch* 1979: 4. *Lehmbruchs* Position scheint aber weniger normativ als empirisch bedingt zu sein. Dennoch: In den Großstädten haben die Parteien heute u. E. eine der Landes- und der Bundesebene vergleichbare faktische Monopolstellung zumindest hinsichtlich der Personalrekrutierung.

<sup>2</sup> – bei Beachtung der „Minimalanforderungen“ an die Kandidatenaufstellung, die das Parteiengesetz stellt –

● Den Parteien bzw. „ihrem verlängerten Arm“ in den kommunalen Vertretungskörperschaften, den Fraktionen obliegt die Funktion der Kontrolle der Verwaltung und als Minderheitsfraktion zusätzlich die Kontrolle der Mehrheitsfraktion.

● Parteien und Fraktionen fördern die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben, indem sie sachkundige Bürger zur Mitarbeit in der kommunalen Politik heranziehen.

● Die Fraktionen spielen in der Kommunikation zwischen Rat und Öffentlichkeit eine wichtige *Mittlerrolle*. „Den Bürgern, privaten und öffentlichen Institutionen, Funktionsträgern, organisierten und nicht organisierten Interessen aller Art dienen sie als politische Anlaufstelle und Petitionsinstanz“ (Vetterlein 1976: 546f.).

● Parteien vertreten die spezifischen Interessen der Städte und Gemeinden im politischen Gesamtsystem (Vgl. zu den Aufgaben und Funktionen politischer Parteien ferner u. a. Nassmacher 1972; Kevenhörster 1979).

Unter all diesen Aufgaben wird in der politischen Praxis der lokalen Parteiorganisationen vor allem der Beteiligung an (Kommunal-)Wahlen, der Mobilisierung der Bürger durch Wahlkampf sowie der Auswahl geeigneter Kandidaten eine hohe Bedeutung beigemessen (vgl. dazu auch Haungs 1974: 19).

Die lokalen Parteien in der Kommune stehen in einem „doppelten Bezugsrahmen“ (vgl. Haungs 1975: 310): In der vertikalen Dimension sind sie „Basisorganisationen der Gesamtpartei“, in der horizontalen Dimension sind sie „Partei in der Kommunalpolitik“.

Gegenstand unserer Untersuchung ist der kommunalpolitische Bezugsrahmen der lokalen Parteiorganisation, also die horizontale Parteidimension. Diesem mikropolitischen Bezugsrahmen kommt auch deshalb eine so große Bedeutung zu, da einerseits die lokalen Parteien sehr auf die Wahrung ihrer Autonomie bedacht und andererseits auch Bundes- oder Landesparteien in der Regel keine detaillierten Vorstellungen haben, die direkt in die Kommunalpolitik umgesetzt werden könnten. Somit bleibt den lokalen Parteien ein beträchtlicher politischer Gestaltungsfreiraum.<sup>3</sup>

Auch in den kommunalen Vertretungskörperschaften konstituieren sich die Abgeordneten der einzelnen Parteien in der Regel als Fraktionen. Fraktionen als Institutionen werden aber erst teilweise – erstaunlich nach dem Stand der nachfolgend zitierten Rechtsprechung – in den Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer erwähnt; ausführlichere Erwähnung finden sie in den Geschäftsordnungen einzelner großstädtischer kommunaler Vertretungskörperschaften.

Das Bundesverfassungsgericht ist in mehreren Entscheidungen auf die kommunalen Ratsfraktionen zu sprechen gekommen. Danach sind Fraktionen Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaften. Sie haben den technischen Ablauf der Meinungsbildung und Beschlußfassung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade vorzubereiten, zu steuern und damit zu erleichtern (vgl. BVerfGE, Bd. 20: 104. Vgl. auch BVerfGE, Bd. 27: 51f.).

<sup>3</sup> Selbst auf kommunaler Ebene stehen die Parteien nochmals in einem „doppelten Bezugsrahmen“: In der vertikalen Dimension sind sie als Orts- oder Bezirksverband eine Stufe der Parteiorganisation (der Kreis- bzw. Unterbezirkspartei); in der horizontalen Dimension sind sie als Orts- bzw. Bezirksverband innerhalb der großstädtischen Parteiorganisationen auf einen Orts-/Stadtteil bzw. eine Bezirksvertretung „ausgerichtet“.

Fraktionen in kommunalen Vertretungskörperschaften sind damit als die in der praktischen Ratsarbeit entscheidenden Willensbildungs- und Entscheidungsgremien anerkannt.

## 2. Die Stellung des kommunalen Mandatsträgers im Spannungsfeld zwischen Fraktionszwang, Fraktionsdisziplin und freiem Mandat<sup>4</sup>

Geschlossenes Handeln einer politischen Partei auf kommunaler Ebene kann nur erzielt werden, wenn es dort verbürgt ist, wo es in Erscheinung zu treten hat: In der kommunalen Vertretungskörperschaft im Auftreten der Fraktion (vgl. dazu *Fraenkel* 1964: 64). Das Bemühen um die Herstellung einer einheitlichen Meinung innerhalb der Fraktion wird nun einerseits als „Ausübung eines Fraktionszwangs“ kritisiert und andererseits als notwendige „Fraktionsdisziplin“ gerechtfertigt, um ein geschlossenes Auftreten der Fraktion in der kommunalen Vertretungskörperschaft zu gewährleisten.

Unter Fraktionszwang verstehen wir die von der Fraktionsführung oder der Mehrheit der Fraktion dem Mandatsträger „auferlegte“ Verpflichtung einer bestimmten Ausübung seines Mandats.

Dagegen ist Fraktionsdisziplin das Bestreben der Fraktion, „ein einheitliches Agieren in der parlamentarischen Arbeit durch vorbereitende innerfraktionelle Willensbildung zu erreichen“. (So *Trachternach* 1976: 141 in Anlehnung an *Badura* 1966: Rdnr. 77, 78; vgl. auch die Übersicht bei *Martens* 1965: 865).

Beide Begriffe unterscheiden sich im Grunde nur in Nuancen, denn es geht jeweils um die Herstellung einer einheitlichen Fraktionsmeinung.

Rechtlich dagegen sind „Vorgänge, die als Fraktionszwang deklariert werden, (...) verfassungsrechtlich unzulässig, weil mit Art. 38 I GG nicht vereinbar. Die anderen dagegen, die der Fraktionsdisziplin zugeordnet werden, gelten als legitim“. (*Trachternach* 1976: 142). *Leibholz* spricht – um die Verwendung des obigen Begriffspaares „Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin“ zu vermeiden – von der Notwendigkeit, die erlaubten von den unerlaubten Mitteln<sup>5</sup> abzugrenzen. (Vgl. *Leibholz* <sup>3</sup>1967: 114).

Jedenfalls ist die Fraktionsdisziplin nicht illegitim oder gar illegal, ermöglicht vielmehr erst ein unabhängiges – nämlich von Kräften außerhalb von Partei und Parlament unabhängiges – staatspolitisches Handeln des Abgeordneten, muß sich freilich in den Grenzen halten, die Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG jedem Einfluß auf den Abgeordneten setzt. Die Fraktionsdisziplin ist nach *Henke* eine Disziplin unter Abgeordneten, nicht unter Parteiangehörigen. Deshalb ist sie auch kein Fremdkörper im Parlament (vgl. *Henke* <sup>2</sup>1972: 152/150). In Anlehnung an *Henke* und *Trachternach* wollen wir künftig auch nur noch von „Fraktionsdisziplin“ sprechen. „Schon der Ausdruck ‚Fraktionszwang‘ enthält ein dramatisierendes Moment und sollte deshalb nicht verwendet wer-

<sup>4</sup> Vgl. dazu insbesondere *Müller* 1966; *Henke* <sup>2</sup>1972: 145–165; *Martens* 1965; *Trachternach* 1974.

<sup>5</sup> *Trachternach* kommt zum Abschluß seiner Überlegungen zu dem Ergebnis, daß „eine feste Grenzziehung zwischen den verfassungsrechtlich erlaubten und unerlaubten Formen der Einflußnahme der Parteifraktionen auf die einzelnen Mandatsträger“ nicht möglich ist, „da die maßgebliche Instanz in diesen Fragen das individuelle Gewissen des Abgeordneten ist, Probleme in diesem Bereich sich aber einer exakten rechtlichen Bestimmung entziehen“ (*Trachternach* 1976: 154/5).

den. ‚Fraktionsdisziplin‘ dagegen gibt die untrennbare Einheit von freiwilliger Zustimmung und erzwungener Einordnung zutreffend wieder, die der Disziplin aller disziplinar zusammengehaltenen Gruppen – Militär, Beamtentum, Berufsstände – wesentlich ist“ (*Henke* 1972: 149).

Das wichtigste Mittel, Fraktionsdisziplin aufrechtzuerhalten, ist die Verweigerung der Unterstützung bei der nächsten Wahl.<sup>6</sup> Wenn sich vermutlich also der Vorwurf der „Illoyalität“ gegenüber der Fraktion für den dissentierenden kommunalen Mandatsträger im Hinblick auf eine erneute Nominierung zum Kandidaten für ein Mandat in der Vertretungskörperschaft besonders nachteilig auswirken dürfte, dann wird es aus der persönlichen „Lage“ des kommunalen Mandatsträgers mit abweichender Position – menschlich – verständlich, wenn er auf eine von der Fraktionseinstellung abweichende Stimmabgabe bei der Entscheidung im Rat durch ein Fernbleiben von der Sitzung verzichtet.<sup>7</sup>

Über die grundsätzliche Notwendigkeit einer einheitlichen Meinungsbildung und eines einheitlichen Verhaltens in den Parlamenten von Bund, Ländern und Gemeinden scheint heute unter den Mandatsträgern weitgehend Konsens zu bestehen. Dieser „Konsens“ läßt sich für die kommunalen Vertretungskörperschaften auf folgenden Nenner bringen: „Die Fraktionen beschließen nach Beratung ein kollektives Abstimmungsverhalten in den Kommunalparlamenten. Unterlegene Fraktionsmitglieder üben dort Solidarität“ (*Wimmer* 1974: 503).<sup>8</sup>

Auch unsere Befragungsdaten belegen dies grundsätzlich, wenn auch die Mehrzahl der Mandatsträger aus Oberhausen, Wuppertal und Hagen von dieser Haltung abzuweichen scheinen. Durchschnittlich 22.2% aller befragten Mandatsträger konstatierten eine fehlende oder mangelnde Geschlossenheit ihrer Fraktion bei Abstimmungen im Rat. Die Tabelle 3.1 veranschaulicht die krassen Verteilungsunterschiede.

Soziodemografische Merkmale tragen *nicht* zur Erklärung der Varianz der Variablen „Geschlossenheit bei Abstimmungen“ bei. Denn bei dem Teil der Varianz, der augenscheinlich durch die Konfession erklärt wird, handelt es sich um einen Artefakt der Herkunftsstadt; in Hagen und Wuppertal ist nämlich der Anteil der evangelischen Mandatsträger überproportional hoch.

<sup>6</sup> *Henke* bezeichnet dieses Mittel als eine Folge des Präsentationsrechts der Parteien bei der Parlamentswahl. Vgl. *Henke* 1972: 153. Die Wirksamkeit dieses „Disziplinierungsmittels“ dürfte freilich auch nicht in jedem Fall gegeben sein.

<sup>7</sup> Vgl. dazu für den Bundestag: *Schäfer* 1976: 149.

Im Rahmen unserer Expertengespräche fanden wir eindrucksvolle Bestätigungen der Schilderungen *Schäfers* für die kommunale Ebene: Die Fraktion empfiehlt Mandatsträgern, die abweichender Meinung sind, vor der Abstimmung den Saal „zum Kaffeetrinken“ zu verlassen oder aus einem anderen – entschuldbaren – Grund der Ratssitzung ganz oder diesem Teil der Ratssitzung fernzubleiben. So äußert sich z. B. ein Fraktionsvorsitzender: „Es gibt Fälle, wo es schlecht ausgesehen hätte, wenn ein oder zwei Leute anders als die Fraktion gestimmt hätten. Mit diesen habe ich dann gesprochen und vorgeschlagen, daß sie nicht zu dieser Sitzung erscheinen oder daß sie dann einen Moment hinausgehen sollten oder ähnliches“. (Interview Nr. 20: 10). Derselbe Fraktionsvorsitzende konzediert allerdings, daß es aber auch Fälle gibt, in denen man durchaus anderer Meinung sein kann und unterschiedlich votiert.

<sup>8</sup> In der CDU z. B. wird an den einzelnen Mandatsträger appelliert, die Handlungsfreiheit ihrer Fraktion in der kommunalen Vertretungskörperschaft grundsätzlich durch ein geschlossenes Abstimmungsverhalten zu gewährleisten, wobei aber betont wird, daß dies nicht einem „unerbittlichen Fraktionszwang“ gleichkomme.

Vgl. „Die Fraktionen als gestaltende Kraft der Union“, in: *Geschulte Verantwortung* 1975: 9f.

Tabelle 3.1

<b>Kritik der Mandatsträger an der Geschlossenheit ihrer Fraktion bei Abstimmungen im Rat</b>		
Stadt	Kritik	Abweichung v. Durchschnitt
Hagen	65.4	+ 43.2
Wuppertal	58.3	+ 36.1
Oberhausen	56.5	+ 34.3
Köln	14.6	- 7.6
Bielefeld	11.1	- 11.1
Duisburg	10.7	- 11.5
Gelsenkirchen	8.3	- 13.9
Bochum	4.3	- 17.9
Dortmund	3.4	- 18.8
Essen	3.3	- 18.9
Durchschnitt	22.2	-

N = 275  
(Alle Angaben in Prozent)

Die Varianzerklärung reduziert sich deshalb im wesentlichen auf Besonderheiten in der jeweiligen Stadt. Im Laufe der Untersuchung der Frage, ob die Verteilungsunterschiede nicht doch zumindest teilweise auf ein gemeinsames Merkmal zurückzuführen sind, fällt auf, daß es sich – bis auf Oberhausen – bei den Städten Essen, Bochum, Gelsenkirchen, Dortmund und Duisburg, in deren CDU-Minderheitsfraktionen die „Geschlossenheit bei Abstimmungen“ am wenigsten kritisiert wird, um *Städte handelt, in denen das politische Kräfteverhältnis durch einen großen oder sehr großen Abstand zwischen CDU und SPD bestimmt ist*. Hier scheint Konsens darüber zu bestehen, daß bei der gegebenen politischen Ausgangslage die Fraktion ihre Möglichkeiten nicht selbst durch fehlende Geschlossenheit und das Bild einer nicht „einigen“ Fraktion in der Öffentlichkeit verschlechtern sollte.

### 3. Die Bedeutung der Kommunalpolitik für die Arbeit der lokalen Parteiorganisation

Ein Ergebnis in einer neueren Fallstudie über die Stadt Hamm (*Kevenhörster u. a. 1980*) läßt vermuten, daß lokale Parteigremien nur wenig oder überhaupt nicht initiativ in kommunalpolitischen Fragen werden. „Eine politische, vor allem und gerade kommunalpolitische Initialzündung für den politischen Willensbildungsprozeß der Gemeinde oder des einzelnen Stadtbezirks geht von den Parteiorganisationen sehr selten aus. Selbst in den Rechenschaftsberichten der Parteivorstände bei Hauptversammlungen wird fast ausschließlich auf organisatorische Belange und Erfolge, kaum jemals aber auf kommunalpolitische Initiativen der eigenen Parteiorganisationen verwiesen“ (*Kevenhörster u. a. 1980: 61*).

Zwar beschäftigt man sich – auch regelmäßig – in Arbeitskreisen der Partei mit kommunalpolitischen Problemen. „Gegenstand der Diskussion in den Arbeitskreisen ist in

der Regel eine Vorlage, Ankündigung oder Absicht der Verwaltung oder aber der Ausschußmitglieder der Fraktion, die auf diese Weise auch die Parteiöffentlichkeit erreicht, nicht aber umgekehrt die Erarbeitung von Anträgen oder Vorschlägen, die auf diese Weise über die Fraktion umgesetzt werden sollen“ (ebda.: 62).

Eine mögliche Erklärung dafür gibt der ehemalige Oberbürgermeister der Stadt Hamm, *Rinsche*: „Manchmal verlieren fleißige Mitglieder von Arbeitskreisen der Partei die Lust an der Arbeit, wenn sie feststellen müssen, daß ihre oft mühsam ausgearbeiteten Empfehlungen und Resolutionen zu Fragen der Kommunalpolitik von der Fraktion beiseite geschoben und nicht beachtet werden (...). In der Praxis kann das manchmal zur Frustration aktiver Parteimitglieder führen“ (*Rinsche* 1981: 30).

Hamm scheint hier kein Sonderfall zu sein, wie die nachfolgenden Äußerungen von Experten bestätigen:

„99% der kommunalpolitischen Aktivitäten werden von der Fraktion getragen“.

(Interview Nr. 11: 5/Befragter ist Fraktionsgeschäftsführer)

„Die politische Arbeit wird von der Fraktion getragen. D. h., mehr als 90% der politischen Äußerungen werden von der Fraktion konzipiert, bearbeitet und verkündet.“

(Interview Nr. 15: 7/Befragter ist Fraktionsvorsitzender)

„Alle kommunalpolitischen Themen werden von der Fraktion gesetzt. Bei der Erörterung wichtiger und umfangreicher Probleme werden auch Parteigremien mit herangezogen“.

(Interview Nr. 12: 1/Befragter ist Kreisgeschäftsführer)

Ein anderer Befragter, Fraktionsvorsitzender, hebt hervor, daß es kaum kommunalpolitische Aktivitäten der Partei gibt und fährt fort: „Es gibt kaum Denkanstöße, die von der Partei kommen, die dann auch gemeinsam von Partei und Fraktion in einer Pressekonferenz dargestellt werden, wie z. B. die Frage der Privatisierung von Wohnungen. (...) Der weitaus größte Teil kommunaler Probleme wird in der Öffentlichkeit und in der Presse von der Fraktion dargestellt“ (Interview Nr. 20: 8)

„Es kommen keine Impulse und Anregungen aus der Partei. (...) Es gibt meist informelle Kontakte zwischen Fraktion und Partei. Es ist oft so, daß ich bei schwierigen Sachen, wo man auch mal taktisch überlegen muß, Parteileute um ihre Meinung bitte. Eine formelle Beschäftigung im Parteivorstand damit ist allerdings sehr selten“.

(Interview Nr. 16 / Befragter ist Bürgermeister)

„Für eine Kreispartei ist es schwer, neben einer Fraktion noch zusätzliche politische Impulse zu geben. Denn die Fraktion ist für kommunalpolitische Fragen zuständig und verantwortlich“.

(Interview Nr. 11: 5 / Befragter ist Fraktionsgeschäftsführer)

„(...) Der Kreisparteitag beschäftigt sich so gut wie gar nicht mit der Kommunalpolitik. Er ist überwiegend bundespolitisch orientiert. (...) Auf dem Kreisparteitag befassen wir uns mit kommunalpolitischen Themen nur bei der Erstellung bzw. Verabschiedung des Kommunalwahlprogramms“.

(Interview Nr. 18: 5 / Befragter ist Kreisgeschäftsführer)

Eine Reihe von Gesprächspartnern bestätigte, daß sich die Partei auf Orts- und Bezirksebene zwar überwiegend mit Kommunalpolitik beschäftigt, nicht aber mehr die *Kreispartei*. Im Kreisvorstand werde – so ein JU-Vorsitzender – z. B. versucht, „die Beschäftigung mit kommunalpolitischen Themen in den Fraktionsvorstand zu verlagern. Im Kreisvorstand wird mehr über die generelle Linie sowie die Arbeit der Bundes- und Landtagsabgeordneten gesprochen. Gleiches gilt für den viermal im Jahr

tagenden Kreisparteitag. Mehr als einmal wird dort aber nicht über kommunalpolitische Themen diskutiert“.

(Interview Nr. 24: 4)

In einer anderen Stadt sieht dies anscheinend etwas anders aus. So äußert der dortige Kreisparteivorsitzende:

„Der Kreisvorstand und auch die Kreispartei haben sich in den letzten 2 Jahren eigentlich immer ständig mit der Kommunalpolitik beschäftigt. Das liegt z. T. daran, daß das Kommunalprogramm von der Partei erarbeitet worden ist, zum anderen besteht ein ständiger Tagesordnungspunkt auch zu Problemen, die die Kommunalpolitik in der Ratsarbeit betreffen, neben den ständigen Tagesordnungspunkten Landes- und Bundespolitik. Der geschäftsführende Kreisvorstand hat auch seine Aufgabe immer so betrachtet, daß er als Motor der Kommunalpolitik innerhalb der CDU auftreten muß und auch Positionen etwas schärfer abfassen muß, als dies vielleicht die Fraktion tut“.

(Interview Nr. 21: 6/7)

Eine Reihe der Aussagen zum Stellenwert der Kommunalpolitik in der Arbeit der lokalen Parteiorganisation sowie zu den Trägern kommunalpolitischer Aktivitäten ist auch charakteristisch für die Sicht des Verhältnisses von Partei und Fraktion in der Kommunalpolitik. So würde sich ein Fraktionsvorsitzender wünschen, wenn die Partei verstärkt noch mehr *Zuträger* für die Fraktion sei, was kommunalpolitische Probleme angeht (vgl. Interview Nr. 20: 9).

Das Votum eines anderen Experten „rundet“ in einer „Kompromißposition“ diese Sichtweise von der Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion ab:

„Die Fraktion bestimmt ihre Linie selbst. Wir achten sehr stark darauf, daß dies nicht verwässert wird. Die Fraktion ist dazu aber nur in der Lage, wenn sie in sachpolitischen wie in personellen Fragen, denen eine besondere Bedeutung zukommt, die Partei fragt und mit ihr kooperiert“.

„Personalfragen“ i.w.S. können jedoch bewirken, daß eine funktionale Betrachtungsweise des Verhältnisses von Partei und Fraktion zurücktritt.

Auf die Frage: „Wie sehen Sie das Verhältnis zwischen Partei und Fraktion? Wie ist die Rollenverteilung?“ erhielten wir z. B. von einem Kreisparteivorsitzenden folgende Antwort:

„Das ist eine Frage der Integration der Fraktion und der Partei. Dies hängt allgemein gesehen sehr viel von den handelnden Personen untereinander ab. Wenn da Konkurrenzsituationen auftreten, wird damit das Verhältnis Partei und Fraktion belastet. Das haben wir hier nicht. Hier herrscht ein sehr kooperatives Verhältnis, wobei die Partei die Grundzüge der Politik festlegt, aber die zügige konkrete Ausgestaltung natürlich Sache der Fraktion ist. Die Partei mischt sich nur in Maßen ein, für den einen zu wenig, für den anderen in der Fraktion wiederum zu viel“.

(Interview Nr. 26: 1)

Diese Beschreibung der tatsächlichen Aufgabenverteilung kommt unserer eingangs des Kap. 3 vorgestellten normativen Position relativ nahe, wird aber nicht überall und nicht von allen Befragten akzeptiert. Unterschiedliche Auffassungen zum Verhältnis von lokaler Parteiorganisation und kommunaler Ratsfraktion scheinen *erstens* von der Stellung als Mitglied der „Partei- und Fraktionselite“ und *zweitens* von spezifischen Konstellationen in der betreffenden Stadt bestimmt zu werden sowie *drittens* auch das

Ergebnis unterschiedlicher grundsätzlicher Auffassungen zur Wahrnehmung der „Oppositionsrolle“ zu sein.

So spricht z. B. ein ehemaliges Ratsmitglied und jetziger Kreisgeschäftsführer von einem „ziemlichen Spannungsverhältnis“ zwischen Partei und Fraktion, was aus einem „ganz praktischen Grund“ resultiere:

„Der Kreisverband, der Kreisvorsitzende, drängt auf mehr Opposition, die in die Kommunalarbeit eingebundene Fraktion muß mitunter mehr mitarbeiten. Dies geht vielleicht aus zwei Begriffen hervor: Nach der Kommunalwahl 1975 sagte der Kreisvorsitzende, daß die CDU jetzt konstruktive Opposition macht; einige Tage später sagte der Fraktionsvorsitzende, wir machen eine kritische Mitarbeit. In diesen beiden Aussagen liegt doch einiges“.  
(Interview Nr. 5: 6)

Für ein Mitglied der „Fraktionselite“, das gleichzeitig eher für „kritische Mitarbeit und Kooperation“ als für „konstruktive Opposition“ – um die oben zitierten Begriffe an dieser Stelle „unkritisch“ zu übernehmen – plädiert, ist die Vorstellung charakteristisch, daß die lokale Parteiorganisation doch weitgehend die Rolle des „Zuarbeiters“ spielt. Für die Frage nach dem Träger kommunalpolitischer Aktivitäten in der Gemeinde zeigen sich nach den Expertengesprächen zwar stadtspezifische Unterschiede. Es überwiegt jedoch – auch in der Gruppe der nicht einer Fraktion angehörenden befragten Kommunalpolitiker – die Auffassung, daß es *in der Praxis die kommunalen Ratsfraktionen* sind, die sich *mit kommunalpolitischen Problemen beschäftigen*.

Anhand unserer Befragungsdaten können wir diesen Bereich näher untersuchen; dabei soll auch versucht werden zu klären, ob innerhalb derselben Stadt „Bewertungsunterschiede“ in der Beurteilung ein und desselben Phänomens sichtbar werden.

Die Frage „Haben Sie alles in allem den Eindruck, daß man sich in Ihrem Kreisverband genügend um kommunalpolitische Probleme kümmert?“ ist – wie alle weiteren Fragen, die in den Bereich des Kap. 4 „Zum Verhältnis von Partei und Fraktion in der Kommunalpolitik“ einzuordnen sind – nicht allgemein, sondern auf die Situation in der Stadt bezogen, in deren kommunaler Vertretungskörperschaft der Befragte sein Mandat ausübt. Bei einer Bewertung der Ergebnisse sind deshalb Vorbehalte zu berücksichtigen, die sich aus dem Städtebezug wie auch der Eindeutigkeit der Fragestellung ergeben.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Kritik an der Eindeutigkeit der Fragestellung ist berechtigt. Ein Befragter kann z. B. aus unterschiedlichen Motiven und Antrieben heraus auf die Frage mit „Ja“ geantwortet haben. „Ja“ z. B. deshalb,

1. weil der Befragte der Meinung ist, kommunalpolitische Probleme seien sowieso alleinige Sache der Fraktion;
2. weil die Aktivitätsbereiche zwischen Partei und Fraktion in einer Stadt in einvernehmlicher Absprache geteilt worden sind und deshalb auch bei einem Nichtkümmern der Partei um kommunalpolitische Probleme mit „Ja“ geantwortet werden kann;
3. weil sich die Partei tatsächlich neben der Fraktion zusätzlich in dem vom Befragten wünschenswerten Maße um kommunalpolitische Probleme kümmert;
4. weil Befragte grundsätzlich der Auffassung sein können, wenige Personen sollten „die Kommunalpolitik machen“ und Parteimitglieder seien nicht sinnvoll in die Aktivitäten mit einzubeziehen.

Ein „Nein“ auf diese Frage muß – selbst in der gleichen Stadt – nicht das Gleiche bedeuten,

1. weil – wie auch bei Ja – die Bewertungsmaßstäbe zu dem, was es heißt, „sich genügend kümmern“, unterschiedlich sein können und z. B. jüngere Ratsmitglieder „höhere Ansprüche“ stellen könnten als ältere;
2. weil die Partei und die sie repräsentierende Spitze im Kreisverband bewußt in ein „schlechtes Licht“ gerückt werden kann.

Bezogen auf die Antworten „Ja, man kümmert sich in unserem Kreisverband genügend um kommunalpolitische Probleme“, lassen sich die Fraktionen nach unterschiedlich starker bis schwacher Zustimmung zur Frage gruppieren (Durchschnitt: 63.3%):

1. Duisburg, Gelsenkirchen, Wuppertal (Zustimmung 75–82%)
2. Oberhausen; Essen, Dortmund, Köln, Hagen (Zustimmung 58 – 70%)
3. Bielefeld und Bochum (Zustimmung 44% – Bielefeld; 30% – Bochum).

In gleicher Weise können wir die Städte nach den Ja-Antworten auf die Frage gruppieren:

„Kann man sagen, daß in Ihrer Stadt die kommunalpolitische Arbeit fast ausschließlich von der Stadtratsfraktion geleistet wird?“

Danach bietet sich eine Einteilung der CDU-Minderheitsfraktionen in 4 Gruppen an:

1. Essen, Oberhausen, Bielefeld (Zustimmung zwischen 81.5 bis 83.3%)
2. Köln, Duisburg, Hagen (Zustimmung zwischen 73.1 bis 75.6%)
3. Bochum und Gelsenkirchen (Zustimmung 60.9 bzw. 62.9%)
4. Dortmund und Wuppertal (Zustimmung 41.4 bzw. 41.7%).

In Dortmund und Wuppertal ist auch der Anteil der Mandatsträger mit 55 bis 58%<sup>10</sup> am höchsten, nach deren Meinung die kommunalpolitische Arbeit in ihrer Stadt *nicht* fast ausschließlich von der Ratsfraktion geleistet wird.

Mandatsträger, die die Frage, ob in ihrer Stadt die kommunalpolitische Arbeit fast ausschließlich von der Stadtratsfraktion geleistet wird, *verneinten*, konnten in der nachfolgenden Frage angeben, welche Gremien sich auch regelmäßig mit kommunalpolitischen Vorgängen befassen. Es waren Mehrfachangaben möglich, so daß – zusammen mit der Restkategorie „Sonstige, nämlich ...“ – alle in Frage kommenden Gremien angegeben werden konnten.

Betrachten wir nun die Ergebnisse für die Städte Dortmund und Wuppertal – Städte, in denen eine Mehrheit der Befragten angab, die kommunalpolitische Arbeit werde *nicht* fast ausschließlich von der Ratsfraktion geleistet.

Im folgenden werden die Gremien aufgelistet, die sich nach Meinung von X% der Befragten auch regelmäßig mit kommunalpolitischen Vorgängen beschäftigen:<sup>11</sup>

1. Ortsgliederungen/Stadtteilbezirke (Dortmund: 55.2%; Wuppertal: 54.2%)
2. Spezielle Arbeitskreise (nur Dortmund: 51.7%)
3. Kreisvorstand (Wuppertal 51.7%; Dortmund: 37.9%)
4. Parteitag (Wuppertal: 37.5%; Dortmund: 34.5%)
5. Kommunalpolitische Vereinigung – KPV – (Dortmund: 17.2%; Wuppertal: 8.3%).

Wir können also zusammenfassend feststellen, daß dort, wo nicht ausschließlich die Stadtratsfraktion kommunalpolitisch arbeitet, die kommunalpolitische Arbeit in der Hauptsache von den Parteiverbänden auf Orts- bzw. Stadtbezirksebene geleistet zu werden scheint.

<sup>10</sup> Ein Befragter aus Dortmund machte zur Frage keine Angabe.

<sup>11</sup> 1–5 identisch mit Antwortvorgabe im standardisierten Fragebogen.

#### 4. Stellenwert des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit

In unserem politischen System hat der einzelne – neben der Abstimmung über die Kandidaten der Parteien oder Wählergemeinschaften in allgemeinen, freien Wahlen – die Möglichkeit, „durch den Eintritt in eine Partei an der Formulierung des Programms und der Auswahl der Kandidaten mitzuwirken“ (vgl. *Mayntz* 1959: 151).

Die Formulierung politischer Programme und politischer Alternativen stellt nach *Schmitz* „zwar auch einen wichtigen Punkt im Sollkatalog der Parteifunktionen dar, spielt aber im politischen Alltag, zumal auf der kommunalen Ebene, eine untergeordnete Rolle“ (*Schmitz* 1975: 218).<sup>12</sup> Dagegen entfalte sich regelmäßig auf sämtlichen Parteebenen zu Wahlterminen Aktivität, so daß *Schmitz* in Anlehnung an *Kaack* (vgl. *Kaack* 1971: 687 und 508ff.) konstatiert, die (Kreisverbände der) Parteien könnten in erster Linie als Institutionen zur Führungsauslese verstanden werden (vgl. *Schmitz* 1975: 218). *Ronneberger/Walchshöfer* heben nach Auswertung weiterer Angaben von *Kaack* hervor, daß bei SPD und CDU die Ortsvereine und Ortsverbände in erster Linie „Wahlkampforganisationen“ sind (vgl. *Ronneberger/Walchshöfer* 1975: 125). So wundert auch nicht, daß *Haungs* in seiner Leistungsbilanz des Parteiensystems der Bundesrepublik zu dem Ergebnis kommt, hinsichtlich der Formulierung politischer Ziele (und der Qualität politischer Programme) bestehen „beträchtliche Funktionsprobleme“ der Parteien in der Bundesrepublik (vgl. *Haungs* 1973. Vgl. ders. 1975: 304).<sup>13</sup> Bei den von allen großstädtischen Parteien zur Kommunalwahl vorgelegten „kommunalpolitischen Programmen“ dürfte es sich – in Anlehnung an die Unterscheidung bei *Kaack* (vgl. *Kaack* 1971: 403) – um eine „Mischform“ aus Wahlprogramm und Aktionsprogramm handeln.

Mit *Kaack* sind wir der Auffassung, daß auch die kommunalpolitischen Programme der Minderheitsparteien in den untersuchten Großstädten einerseits die Aufgabe haben, nach außen zu wirken, und ihnen andererseits eine Funktion zur Gestaltung des „inneren Gefüges“ der (lokalen) Parteien zukommt (vgl. ebda.: 402). *Kaack* bewertet die Wahrnehmung der Funktionen der Parteiprogramme unterschiedlichen Typs anhand folgender Kriterien:

a) nach außen

1. Werbungsfunktion
2. Profildfunktion
3. Agitationsfunktion
4. Operationsbasis

<sup>12</sup> *Schmitz* belegt seine These mit Ergebnissen aus den empirischen Arbeiten von *Lammert* (1974: 142) und *Mayntz* (1959: 151–155); er bezeichnet es in Anlehnung an *Lohmar* (1963: 39) in diesem Zusammenhang auch als „überflüssiges Unternehmen, das Fehlen programmatischer Aktivitäten auf den unteren Ebenen umständlich zu dokumentieren“ (ebda.: 218).

<sup>13</sup> An anderer Stelle führt *Haungs* weiter aus, daß „bei allen Parteien eine beträchtliche Lücke zwischen relativ unverbindlichen langfristigen Zielangaben und damit wenig vermittelten, in starkem Maße taktisch bedingten Positionen zu einer Vielzahl von gerade aktuellen Problemen bestehen. Diese Lücke ist auf allen Ebenen des politischen Systems festzustellen, dürfte aber in den Ländern und vor allem im kommunalen Bereich noch ausgeprägter sein als im Bund“. (ebda.: 302).

*b) nach innen*

1. Integrationsfunktion
2. Identifikationsfunktion
3. Stimulationsfunktion
4. Herrschaftsfunktion
5. Legitimationsfunktion

Insoweit die kommunalpolitischen Programme diese Funktionen nach außen und nach innen ganz oder teilweise wahrnehmen, tun sie dies allerdings eher durch ihre „Kurzfassungen“.<sup>14</sup>

Nach unseren Beobachtungen werden von diesen o. a. Funktionen in der politischen Praxis auf kommunaler Ebene eingeschränkt einige der nach außen gerichteten Funktionen ausgefüllt, kaum jedoch die auf die Binnenstruktur der Parteien gerichteten Funktionen.

Von einer „Gestaltung des inneren Gefüges der Parteien“ – wie dies bei Kaack an klingt – kann *nicht* die Rede sein. Eine Dimension der Werbungsfunktion, nämlich „Wählerentscheidungen i. S. der Parteiarbeit herbeizuführen“ (vgl. Kaack 1971: 402), stand sicherlich in der Regel Pate bei der Formulierung des kommunalpolitischen Programms. Dagegen müssen wir allerdings bezweifeln, ob die zweite Dimension der Werbungsfunktion, nämlich neue Mitglieder anzusprechen, für die kommunale Ebene relevant ist. Wir vermuten vielmehr, daß nur der geringste Teil der Parteineuzugänge auf die Attraktivität des kommunalpolitischen Programms zurückzuführen ist.

Die mit „Profilfunktion“ umschriebene Funktion des Parteiprogramms zur Abgrenzung gegenüber anderen Parteien wie auch die – nach Kaack – aus dem „grundsätzlichen Konkurrenzverhältnis“ und der Abgrenzung gegenüber anderen Parteien resultierende „Agitationsfunktion“ („Vorbereitung der Auseinandersetzung mit den anderen Parteien“) dürften ein städtebezogen unterschiedliches Gewicht haben, je nachdem, ob Partei und/oder Fraktion in der betreffenden Stadt mehr einer kooperativen Oppositionsrolle verpflichtet sind oder mehr einem auf kompetitiven Prinzipien basierenden Oppositionsverständnis anhängen. In beiden Fällen ist Kaacks Bild der „Operationsbasis für Sachforderungen“, weniger der Parteien als der kommunalen Ratsfraktionen, von der aus diese (Fraktionen) „in die Auseinandersetzungen um die Konkretisierung der politischen Forderungen gehen“, zuzustimmen (vgl. Kaack 1971: 402).

Wenn – wie wir gesehen haben – Kommunalpolitik in den Großstädten fast ausschließlich Sache der Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften ist und sich deren Mitglieder vielfach – wenn überhaupt – dem kommunalpolitischen (Wahl-)Programm nur „verbal“ verpflichtet sehen, so ist offensichtlich, daß dieses Programm weit davon entfernt ist, „für alle Mitglieder die gemeinsame verbindliche Richtschnur (zu) sein, die ihr politisches Handeln und Denken bestimmt“ (ebda.). „Eine Identifikationsfunktion“ wird dieses Programm somit kaum haben. Vor allem aber ist das Parteiprogramm kein „entscheidendes Herrschaftsinstrument“ in den Händen der Parteiführung. Und wer sich als Fraktionsmitglied darauf beruft, i. S. des Parteiprogramms gehandelt zu haben, um eigene Initiativen zu rechtfertigen und die Fraktion zur Übernahme von

<sup>14</sup> Im „politischen Tagesgeschäft“ sind in aller Regel nur noch die „Kurzfassungen“ kommunalpolitischer Programme relevant z. B. als „Thesen zur Kommunalpolitik“/„10 – Punkte – Programme“/„Forderungskatalog der CDU“ o. ä.

Vorschlägen zu bewegen, wird in manchen Fraktionen zwar einen „durchaus ehrbaren Achtungserfolg“ für sich verbuchen können, ansonsten aber auf die originäre Zuständigkeit der Fraktion<sup>15</sup> mit an Aufträge und Weisungen nicht gebundenen frei gewählten Volksvertretern verwiesen werden. So gesehen, „stimuliert“ das kommunalpolitische Programm natürlich (vgl. *Kaack* 1971: 403).

Diese „pessimistische“ Sicht der de-facto-Funktionen von kommunalpolitischen Programmen großstädtischer Parteiverbände wird durch die Auswertung der Antworten der befragten Mandatsträger nach dem Grad der Verbindlichkeit solcher Programme gestützt.

„Große Verbindlichkeit“ bescheinigen durchschnittlich  $\frac{1}{3}$  der CDU-Mandatsträger (33.3%) den kommunalpolitischen Programmen ihrer lokalen Parteien. Für die Skalenpunkte „geringere und gewisse Verbindlichkeit“ votierten durchschnittlich 63.2% aller befragten CDU-Mandatsträger.

Auch eine „Bilanzierung“ der Arbeit der eigenen Ratsfraktion auf der Basis des kommunalpolitischen (Wahl-)Programms im Laufe der Legislaturperiode ist höchst unwahrscheinlich.<sup>16</sup> Aus einer Stadt haben wir den Hinweis, daß allenfalls vor der Aufstellung des kommunalpolitischen Programms für die nächste Kommunalwahl und den nächsten Kommunalwahlkampf eine an dem vorhergehenden kommunalpolitischen Programm orientierte Aufstellung des in der Zwischenzeit Erreichten erarbeitet wird (Vgl. Interview Nr. 16).

Wir haben die in den einzelnen Städten teilweise sehr unterschiedlich eingeschätzte „Verbindlichkeit“ des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit danach untersucht, ob es neben der diskriminierenden Variablen „Herkunftsstadt“ weitere unabhängige Variablen gibt, die es geboten erscheinen lassen, die Mandatsträger in den jeweiligen Städten in unterschiedliche Gruppen einzuteilen. Wir wollen uns hier bei der Darstellung auf die Untersuchung *der* Teilgruppe von Mandatsträgern beschränken, die in ihrer Stadt jeweils dem kommunalpolitischen Programm eine „hohe Verbindlichkeit“ für die Fraktionsarbeit einräumt.

Dazu führen wir jetzt als kontrollierende unabhängige Variablen ein:

Alter, Dauer der Zugehörigkeit zum Rat, Bildungsstand und Beschäftigungsverhältnis. Der „Bildungsstand“ diskriminiert in 7 der 10 Städte<sup>17</sup> die Mandatsträger in ihrer Einschätzung der Verbindlichkeit des Programms für die Fraktionsarbeit; und zwar bezogen auf die Merkmalsausprägung „hohe Verbindlichkeit“ danach, ob sie einen – nach unseren Kriterien eingestuft – höheren oder niedrigeren formalen Bildungsstand mit dem Schul- bzw. Hochschulabschluß erreicht haben. In der Teilgruppe von Mandatsträgern mit „niedrigerem Bildungsstand“ ist gegenüber dem Durchschnitt aller Mandatsträger der Anteil derjenigen, die eine „hohe Verbindlichkeit“ bescheinigen um – städte-

<sup>15</sup> Insoweit ist die These von *Kaack*, daß der als „legitimiert“ gilt, der sich darauf berufen kann, i. S. des Parteiprogramms gehandelt zu haben, zumindest zu problematisieren. Vgl. *Kaack* 1971: 403.

<sup>16</sup> Auf entsprechende Fragen in den Expertengesprächen wurden wir gelegentlich darauf hingewiesen, daß auf Kreisparteitagen die Möglichkeit eines Rechenschaftsberichtes durch den Fraktionsvorsitzenden vorgesehen sein kann. Uns liegen allerdings keine Informationen darüber vor, daß dort vorgetragene Rechenschaftsberichte auf der Basis des vorgehenden kommunalpolitischen Programms in Form einer Bilanz erstellt werden.

<sup>17</sup> Die Ausnahmen sind: Oberhausen, Bielefeld und Köln.

bezogen – durchschnittlich 5% höher als in der Teilgruppe von Mandatsträgern mit höherem Bildungsstand.

Wir halten es für plausibel, Mandatsträger, die dem kommunalpolitischen Programm ihrer Partei für die Fraktionsarbeit eine nur „geringe Verbindlichkeit“ attestieren, gegenüber der Restgruppe als eher „realistisch“ in ihrer Einschätzung zu bezeichnen.

Zum Abschluß unserer Erörterung der Frage nach Existenz und Verbindlichkeit kommunalpolitischer Programme stellen wir im folgenden Positionen von drei befragten Experten aus einer Stadt vor, die exemplarisch Meinungsströmungen innerhalb der kommunalen Mandatsträger über die Rolle des kommunalpolitischen (Wahl-)Programms für die Fraktionsarbeit widerspiegeln. Auf die Frage nach der Existenz eines kommunalpolitischen Programms und seiner Rolle für die Arbeit der Fraktion erhielten wir die folgenden Antworten:

„Es gibt zwar ein Kommunalprogramm, doch spielt das keine Rolle (in der Arbeit der Fraktion, Ergänzung M. Z.)“.

(Interview Nr. 25: 12)

„Die Partei kann Grundsätze aufstellen, die nicht tagespolitischer Art sind; diese Grundsätze entwickeln wir dann in der Fraktion fort. Zu einzelnen Themen können wir ja auch nicht immer warten, bis die Partei Stellung bezieht. Ferner ist es so, daß wir durch die Fortsetzung der grundsätzlichen Programmaussagen und durch das Berücksichtigen von sich ändernden Bedingungen indirekt mit das neue Kommunalwahlprogramm beeinflussen“.

(Interview Nr. 17: 13)

„Das Kommunalwahlprogramm wurde gegen den Widerstand des Vorstandes auf einem Parteitag verabschiedet. Dies ist besser, als wenn lediglich der Vorstand entscheidet, da das Kommunalwahlprogramm jetzt auf einer breiteren Basis steht. (...) Es gibt unterschiedliche Auffassungen über die Verbindlichkeit eines solchen Programms. (...) Für mich ist es selbstverständlich, daß ein solches auf einem Parteitag beschlossenes Programm auch nach der Wahl durchzuführen ist. An diesem Programm hat sich auch die Fraktion zu orientieren, wem dies nicht gefällt, darf sich nicht aufstellen lassen“.

(Interview Nr. 16: 5/6)

Das erste Zitat aus dem Gespräch mit einem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gibt kurz und prägnant Aufschluß darüber, welche Rolle das kommunalpolitische (Wahl-)Programm für die Fraktionsarbeit spielt bzw. aus der Sicht der Fraktionsführung spielen sollte.

Der Fraktionsvorsitzende aus derselben Stadt ist bei der zweiten Stellungnahme darum bemüht, in einer scheinbar differenzierten, tatsächlich aber in Allgemeinplätze flüchtenden Erklärung einer eindeutigen Stellungnahme auszuweichen.

Für den dritten Befragten aus der gleichen Fraktion ist der gewünschte Einfluß des Kommunal(wahl)programms auf die Fraktionsarbeit nach der Verabschiedung durch den Kreisparteitag „selbstverständlich“. Die vom Befragten vorgetragene „idealistische Position“, hinter der er selbst persönlich „steht“, wird also vermutlich von der Mehrheit der Fraktion *nicht* mitgetragen.

Darüber aber, wer das kommunalpolitische Programm in der Hauptsache erarbeitet hat, gingen in den einzelnen Fraktionen die Meinungen weit auseinander. Die Uneinigkeit darüber ist am größten in Köln, Duisburg und Bochum. Die Einigkeit ist am höchsten in Gelsenkirchen, Wuppertal, Dortmund und Bielefeld. In Essen und Oberhausen benennt eine einfache, aber keine absolute Mehrheit der Befragten *ein* Gremium auf die Frage, wer das kommunalpolitische Programm in der Hauptsache erarbeitet habe.

Wir wollen die Ergebnisse zur Frage, wer das kommunalpolitische Programm in der Hauptsache erarbeitet hat, nicht überbewerten, sie allerdings als Hinweis sehen, daß dem Prozeß der Programmbildung auf kommunaler Ebene von den Mandatsträgern in der Regel kein entscheidendes Gewicht beigemessen wird. Dies zeigt sich nicht nur daran, daß sich die Mandatäre kaum eindeutig dazu äußern, *wer* das Programm in der Hauptsache erarbeitet hat. Auch der Anteil derer, die Auffassung sind, das Programm sei in erster Linie von Partei- und Fraktionsarbeitskreisen – also wahrscheinlich nicht nur von der Partei- und Fraktions„elite“ im engeren Sinne – erarbeitet worden, liegt nur bei 41.8%.

Die in den Abschnitten 3 „Die Bedeutung der Kommunalpolitik für die Arbeit der lokalen Parteiorganisationen“ und 4 „Stellenwert des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit“ gewonnenen Ergebnisse ermöglichen es uns bereits hier, die Hypothese von Haungs („Keine Steuerung der Kommunalparlamentsfraktionen durch ihre lokalen Parteiorganisationen“) eindeutig zu bestätigen.

### 5. Einbeziehung der Parteimitglieder in die kommunalpolitischen Aktivitäten

Hier wird die Frage ausgewertet, ob die Parteimitglieder in der Sicht der befragten kommunalen Mandatsträger sinnvoll in die kommunalpolitischen Aktivitäten ihrer Stadt einbezogen sind. Die Bejahung dieser Frage zusammen mit der Angabe, daß die Kommunalpolitik fast ausschließlich von der Ratsfraktion geleistet wird, kann als Indiz dafür gewertet werden, daß der betreffende Mandatsträger vermutlich nicht zu denjenigen Kommunalpolitikern gehören wird, die für ein arbeitsteiliges Modell der Zusammenarbeit von Partei und Fraktion zu gewinnen sind.

46.5%, also knapp die Hälfte aller 275 Mandatsträger sind der Auffassung, daß die Parteimitglieder in ihrer Stadt *nicht* sinnvoll in die kommunalpolitischen Aktivitäten einbezogen sind. Durchschnittlich jeder 12. bis 13. Mandatsträger hat diese Frage nicht beantwortet.

Im folgenden wollen wir analog zur Frage der Verbindlichkeit des kommunalpolitischen Programms zu klären versuchen, ob – und falls ja, in welchem Maße – die Einführung von unabhängigen Kontrollvariablen zur Gruppendiskriminierung führt.

Wir stellen fest, daß deutlich die unabhängige Variable „Alter“ die Mandatsträger nach ihrer Einstellung zur Frage nach dem sinnvollen Einbezug der Parteimitglieder in die kommunalpolitischen Aktivitäten ihrer Stadt diskriminiert.

In der nachfolgenden Aufschlüsselung ist angegeben, um wieviel Prozent höher – und im Falle Duisburgs niedriger – der Anteil der Mandatsträger bis einschl. 45 Jahre gegenüber dem durchschnittlichen Anteil in der jeweiligen Stadt ist, die die Frage, ob die Parteimitglieder sinnvoll in die kommunalpolitischen Aktivitäten in ihrer Stadt einbezogen sind, mit „Nein“ beantworten.

Tabelle 3.2

Bochum	+ 39.7
Hagen	+ 23.8
Gelsenkirchen	+ 23.6
Essen	+ 20.5
Dortmund	+ 15.7
Oberhausen	+ 6.0
Köln	+ 5.0
Wuppertal	+ 4.5
Bielefeld	+ 2.9
Duisburg	- 18.6 <sup>1</sup>
<hr/>	
Gesamt $\bar{x}$ Nein-Antworten <sup>2</sup>	
Altersgruppe bis einschl. 45 Jahre	57.7
<hr/>	
$\bar{x}$ an Nein-Antworten bezogen auf alle 275 Mandate	46.5

N = 275

(Alle Angaben in Prozent)

<sup>1</sup> Die Variable „Alter“ ist vor der Berechnung wiederum in die Merkmalsausprägungen „bis einschl. 45 Jahre“ und „46 Jahre und älter“ dichotomisiert worden.<sup>2</sup>  $\bar{x}$ : Zeichen für Durchschnitt

45.6% (78) der 171 (von 275) Mandatsträger, die der Auffassung sind, die Parteimitglieder in ihrer Stadt seien sinnvoll in die kommunalpolitischen Aktivitäten einbezogen, gaben gleichzeitig an, die kommunalpolitische Arbeit werde in ihrer Stadt fast ausschließlich von der Ratsfraktion geleistet. Diese 31.6% (78) der insgesamt 275 Mandatsträger sind der Auffassung, daß die Parteimitglieder in ihrer Stadt, obwohl sie andererseits selbst konstatierten, Kommunalpolitik werde fast ausschließlich von der Ratsfraktion geleistet, bereits jetzt sinnvoll in kommunalpolitische Aktivitäten einbezogen sind. Wir können vermuten, daß diese 78 Mandatsträger vermutlich *nicht* zu denjenigen zählen werden, die für ein arbeitsteiliges Modell der Zusammenarbeit von Partei und Fraktion zu gewinnen sind.

Wir haben in diesem Abschnitt 5 und auch im Abschnitt 4 „Stellenwert des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit“ – stillschweigend – vorausgesetzt, daß es in der Partei beträchtlichen kommunalpolitischen Sachverstand und eine breitere Bereitschaft zu kommunalpolitischen Aktivitäten gibt, die von den Fraktionen in der Regel nicht oder kaum genutzt werden.

Es liegen derzeit keine empirischen Untersuchungen vor, die diese Annahme ausdrücklich bestätigen oder verwerfen. Die Ergebnisse in der Studie von *Falke* (1980) sprechen jedoch vor allem *für* unsere Annahme. Falke kommt nämlich in seiner Auswertung der repräsentativen CDU-Mitgliederbefragung (1977; 1908 Befragte) zum Resultat, daß 24.8% zur „aktive(n) Mitarbeit, gegebenenfalls auch Übernahme eines Amtes/Mandates“

und

32.7% zur „gelegentlichen Mitarbeit, jedoch (zu) keine(r) Übernahme eines Amtes/Mandates“

bereit sind (vgl. *Falke* 1980: 86).

Nach vorsichtiger Schätzung gehören in den Untersuchungsstädten etwa zwischen 0.5 und 2% der eingetragenen CDU-Parteimitglieder einer Minderheitsfraktion im Stadtrat an. Für die CDU läßt sich nach der Verrechnung der Falke-Daten mit dieser Quote unschwer erkennen, daß ein doch beträchtlich höherer Prozentsatz – als 0.5–2% – eingeschriebener Parteimitglieder zumindest auch zu gelegentlichen kommunalpolitischen Aktivitäten bereit ist. Sicherlich ist nicht jedes aktivitätsbereite Parteimitglied kommunalpolitisch sachverständig; es sollte aber gerade angesichts der breiten beruflichen Streuung aktivitätsbereiter Mitglieder<sup>18</sup> kommunalpolitischer Sachverstand auch nicht grundsätzlich negiert werden.<sup>19</sup>

Die vorhin konstatierte Reserviertheit von Mandatsträgern gegenüber einer breiteren Beteiligung der Partei könnte im übrigen nicht nur in der Befürchtung zusätzlichen zeitlichen Aufwands begründet sein, der damit verbunden wäre, sondern auch in der Furcht vor neuen Konkurrenten um Ämter und Mandate.

## 6. *Mögliche Auswirkungen personeller Verflechtungen auf das Verhältnis von Partei und Fraktion*

Auch heute und für die kommunale Ebene scheint noch Gültigkeit zu besitzen, was *Wildenmann* 1954<sup>20</sup> in der Analyse des Verhältnisses von Bundestagsfraktion zu den Parteien und ihren Führungen auf Bundesebene gesagt hat: „Der Schlüssel zum Phänomen ‚Fraktion‘ liegt (...) in den personellen Verflechtungen zwischen Partei- und Fraktionsführung. Von hier aus muß der Aufbau der Fraktion, die Art ihrer Willensbildung und das Fraktionssystem unserer Parlamente begriffen werden“ (ebda.: 154).

Dem ist auch für die kommunale Ebene nach unserer Untersuchung gerade deshalb zuzustimmen, weil die personelle Verflechtung zwischen den Parteivorständen und den großstädtischen Ratsfraktionen sehr hoch ist (vgl. dazu die Daten im Kap. 2.2).

Auch die ausgewerteten Expertengespräche bestätigen die Vermutung *Wildenmanns* zumindestens für die CDU auf kommunaler Ebene, und zwar gerade deshalb, weil hier – wie in den zunächst folgenden zwei Gesprächsausschnitten (JU-Vorsitzender, Interview Nr. 24 und Fraktionsgeschäftsführer, Interview Nr. 11) ersichtlich – die Auswirkungen der personellen Verflechtung auf die Zusammenarbeit von Partei und Fraktion unterschiedlich beurteilt werden, aber auch der Versuch gemacht wird, lediglich zu dokumentieren, die Argumente der einen wie der anderen „Seite“ zu kennen, ohne dabei selbst Position zu beziehen (Kreisgeschäftsführer, Interview Nr. 7).

(1) „Es besteht (zwischen Partei und Fraktion, Ergänzung M. Z.) eher engste Verzahnung als Isolierung. Nach meiner Ansicht sind auch zu viele Mitglieder der Fraktion im Partei-

<sup>18</sup> Vgl. dazu *Falke* 1980: 113, Tab. 10: „Gesellschaftliche Strukturmerkmale bei unterschiedlicher Aktivität“.

<sup>19</sup> Eine andere Frage ist, inwieweit sich kommunalpolitisch interessierte Parteimitglieder bei entsprechender „Förderung“ nicht auch sachverständig machen könnten.

<sup>20</sup> Die Arbeit von *Wildenmann* verliert für die kommunale Ebene nichts an Aktualität. Dies liegt vielleicht auch daran, daß seiner Untersuchung eine annähernd gleich lange „Entwicklung“ des Parteiensystems auf „Bundesebene“ wie auf kommunaler Ebene (etwa seit Anfang der 70er Jahre) zugrunde liegt.

vorstand. Dadurch kann der Parteivorstand, wenigstens zuweilen, zu wenig den Part des Korrektivorgans spielen und neue Impulse geben, weil sich sonst die Fraktionsmitglieder sofort angegriffen fühlen. Fraktionsmitglieder erschlagen andere gerne mit Detailwissen, was der Produktion neuer Ideen nicht förderlich ist“.

(Interview Nr. 24: 1)

(2) „Die Zusammenarbeit (zwischen Partei und Fraktion, Ergänzung M. Z.) ist gut. Früher verkehrten beide eine Zeitlang nur schriftlich miteinander. Heute entstehen keine Reibungsverluste mehr. Die Partei wurde durch die Fraktion in den Hintergrund gedrängt. Der Kreispartei Vorstand besteht zu 70% aus Fraktionsmitgliedern. Zwischen Partei und Fraktion fand eine Verschmelzung statt, die ich für prinzipiell richtig halte“.

(Interview Nr. 11: 5)

(3) „Sehr viele entscheidende kommunalpolitische Fragen der Fraktion werden auch im Parteivorstand besprochen. Die Personalunion zwischen Vorstand und Fraktion ist sehr stark. Daher gibt es keine Kommunikationsprobleme. (...) Einige empfinden das (die enge personelle Verflechtung zwischen Partei und Fraktion, Ergänzung M. Z.) als Nachteil und verweisen auf die Gefahr der Betriebsblindheit. Gelegentlich wird Unmut zum Ausdruck gebracht, vor allem, weil die Fraktion gegenüber der Partei ein Übergewicht hat. Das ist aber eine Frage von gewachsenen Strukturen und von starken Persönlichkeiten, die an der Spitze der Partei oder der Fraktion stehen. In den letzten Jahren war der Fraktionsvorsitzende der Stärkere. Deshalb gingen die stärkeren Impulse von der Fraktion aus“.

(Interview Nr. 7: 2)

Gerade das letzte Zitat läßt vermuten, daß das Verhältnis zwischen Partei und Fraktion sich aus städtespezifisch unterschiedlichen personellen Konstellationen heraus erklären läßt: So z. B. wenn eine Fraktion bereits viele Jahre von einer „starken Persönlichkeit“ geführt wird und eine andere Fraktion gerade erst ein junges Mitglied zu ihrem Vorsitzenden gewählt hat. Wir konnten dieser Frage nicht weiter nachgehen, sind aber sicher, daß sich z. B. aus einer derartigen personellen Konstellation Unterschiede im Verhältnis von Partei und Fraktion erklären lassen.

## 4. Parlamentarisierung der Kommunalpolitik

Oscar W. Gabriel

### 1. Das Parlamentarisierungsproblem aus institutioneller Sicht

Nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik wird das verfassungsmäßig verankerte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden vornehmlich von der kommunalen Vertretungskörperschaft wahrgenommen. In Nordrhein-Westfalen besitzt sie beispielsweise die Zuständigkeit zur eigenverantwortlichen Regelung *aller* gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten (vgl. §§ 27, 28, GONW); insbesondere ist ihr die Ausübung der gemeindlichen *Hoheitsrechte*, wie der Planungshoheit, der Finanzhoheit, der Personal- und der Organisationshoheit, übertragen. In anderen Bundesländern kommt ihr die Befugnis zu, über alle kommunalen Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden (vgl. z. B.: §§ 50, 51 HGO; § 24 GO BaWü, § 32 GORP sowie: *Klüber* 1972: 14f., 181). Die grundlegenden politischen und administrativen Entscheidungen in den Gemeinden obliegen somit der kommunalen Vertretungskörperschaft oder, wie man in der politikwissenschaftlichen Literatur häufig liest, dem Kommunalparlament.

Betrachtet man die gesetzlich festgelegten Kompetenzen der kommunalen Organe, insbesondere der kommunalen Vertretungskörperschaft und der Verwaltungsspitze, dann scheint es auf den ersten Blick relativ unproblematisch, die Kommunalvertretung als „örtliches Parlament“ und die Verwaltungsspitze als „Stadtregierung“ zu bezeichnen. Dementsprechend kämen in der lokalpolitischen Arbeitsteilung der *Verwaltung* die Aufgaben der *Entscheidungsvorbereitung* und des *Entscheidungsvollzuges*, der kommunalen *Vertretungskörperschaft* demgegenüber die der *verbindlichen Entscheidung*, der Auswahl zwischen politischen Alternativen zu.

Der Leser, der sich in der einschlägigen Literatur auskennt, weiß, daß diese einfache und scheinbar so naheliegende Gleichsetzung der kommunalen Vertretungskörperschaft mit den staatlichen Parlamenten (Bundestag, Landtage) aus einer Reihe von Gründen normativ umstritten ist (vgl. *Wurzel* 1975; *Schröder* 1979; differenzierter: *Borchmann, Vesper* 1976; *Frotscher* 1976, anders dagegen: *Thränhardt* 1981). Auf der anderen Seite gibt es aber einige wichtige Anzeichen für eine Angleichung der tatsächlichen Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft an die staatlicher Parlamente (vgl. dazu ausführlich *Gabriel* 1979 a; *Hess* 1979).

Als „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ (so zuerst: *Frey, Naßmacher* 1975) kann man zunächst einmal lediglich die *Angleichung der Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaften* in der Bundesrepublik *an jene des Bundestages und der Landtage* bezeichnen. Die empirischen Belege für einen derartigen Vorgang sind nur schwer zu übersehen: Die Arbeit großstädtischer Vertretungskörperschaften – und nur von solchen ist in diesem Beitrag die Rede – wird heute, ähnlich wie im Bundestag und in den Länderparlamenten, durch Fraktionen und von diesen beschickte Ausschüsse strukturiert. Dabei kommt es zu einer mehr oder minder klar ausgeprägten Frontstellung zwischen der Mehrheitsfraktion und der durch sie kontrollierten Verwaltung auf

der einen und der Minderheitsfraktion auf der anderen Seite. Diese Konstellation wird auch nicht dadurch durchbrochen, daß in vielen Gemeinden alle im Rat vertretenen Parteien an der politischen und administrativen Führung beteiligt sind. *Grauhan* (1972 a: 152) bezeichnete diese Praxis als „Gesetz der Großen Koalition“. Die Freien Wählergruppen, die die betont „apolitische“ Kommunalpolitik auch heute noch auf ihre Fahnen geschrieben haben (vgl. *Haller* 1979), sind aus großstädtischen Vertretungskörperschaften nahezu verschwunden (vgl. dazu auch die Hinweise auf Seite 17 dieser Arbeit).

Gegen diese Hinweise auf faktische Entwicklungen ließe sich einwenden, man dürfe die normativen Beschränkungen einer Parlamentarisierung der Kommunalpolitik nicht einfach übersehen. Doch auch aus normativer Sicht ist die Sachlage weniger eindeutig, als man zunächst vermutet. Die in einigen rechtswissenschaftlichen Studien herausgearbeiteten Unterscheidungsmerkmale zwischen staatlichen Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften kann man nicht wegdiskutieren. Wer allerdings normativ argumentiert, der muß bereit sein, sich mit der *politischen Relevanz* der Unterschiede bzw. der Gemeinsamkeiten in der institutionellen Stellung dieser Gremien auseinanderzusetzen und nicht lediglich belangloses und bedeutendes aneinanderzureihen, wie dies z. B. in der Arbeit von *Wurzel* (1975) geschieht. Für geradezu abwegig halte ich den von *Schröder* (1979) vorgenommenen Vergleich einer Kommunalvertretung mit Organen der Hochschulselbstverwaltung oder der Sozialversicherung. Auch wenn in der Bezeichnung dieser Organe der Begriff der „Selbstverwaltung“ vorkommt, üben die Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung – anders als Hochschulen oder Sozialversicherungen – Herrschaftsfunktionen aus: Sie treffen für den örtlichen Bereich allgemein verbindliche, notfalls durch Gewaltanwendung durchsetzbare Maßnahmen: „Natürlich kann man etwa für die Bundesrepublik darin übereinkommen, daß man dem Bund und den Ländern staatlichen Charakter, nicht hingegen den Gemeinden zuspricht. In Wirklichkeit sind die Gemeinden derart in das gesamte Regierungssystem integriert, daß die Unterscheidung nicht sehr sinnvoll scheint. Die Gemeinden sind politische Einheiten in dem Sinne, daß sie am System der *allgemein verbindlichen Regelungen* teilhaben, ganz gleich, ob sie diese autonom oder in Abhängigkeit fällen oder ob sie überhaupt nur Entscheidungen höherer Ebenen ausführen. Definiert man staatliche Organisation von den Phänomenen aus, dann steht in ihrem Zentrum die *allgemein verbindliche Herrschaftsfunktion*, und insofern ist die Funktion der Gemeinden prinzipiell keine andere als die der Länder und des Bundes. Der Bürger ist den Hoheitsfunktionen aller drei Ebenen in gleicher Weise unterworfen. Unter politischer Herrschaft verstehen wir die *sachlich und personell allgemeine Herrschaft* der Gesellschaft. *Gemeindeautonomie ist nicht vergleichbar mit der Autonomie von sozialen Gebilden, die auf umgrenzte Personenkreise hingeordnet sind; sie ist ebenfalls ein Bereich sachlich und personell allgemeiner Herrschaft*“ (*Hättich* 1977: 345f.; Hervorh. OWG; vgl. auch ausführlich hierzu: *Hättich* 1969: bes. 51ff.).

Bei einer Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen einer Parlamentarisierung der Kommunalpolitik – normativ bezeichnet dieser Begriff eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die tatsächlichen politischen Gegebenheiten – sollte man die *Systemfunktionen* der Gemeinden im *demokratischen Staat* zum Ausgangspunkt machen. In diesem Bezugsrahmen sind Kommunalvertretungen demokratisch legitimierte

Träger öffentlicher Herrschaft. Diesen Gesichtspunkt werde ich bei der folgenden Auseinandersetzung mit den Argumenten für und gegen eine „Parlamentarisierung“ der Kommunalpolitik in den Vordergrund stellen.

*Wurzel* vergleicht staatliche und kommunale Repräsentativorgane im Hinblick auf die *Rechtsstellung einzelner Mitglieder* dieser Körperschaften und im Hinblick auf die *Rechtsstellung dieser Organe*. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß man Kommunalvertretungen nicht als Parlamente bezeichnen könne. Hierfür sprechen ihrer Meinung nach die folgenden Gesichtspunkte:

- die Stellung des kommunalen Ratsmitgliedes enthalte Elemente amts- und beamtenrechtlicher Regelungen (*Wurzel* 1975: 34f., 65ff., 102ff.),
- den Ratsmitgliedern sei die Immunität, die Idemnität und das Zeugnisverweigerungsrecht vorenthalten (*Wurzel* 1975: 48ff., 79ff.),
- in einzelnen Bundesländern bestehe eine Pflicht zur Annahme des Ratsmandats, und die Stimmenthaltung sei verboten (*Wurzel* 1975: 65ff.).

Die Rechtsstellung der Parlamente und der kommunalen Vertretungen unterscheide sich vor allem in folgender Hinsicht:

- die Wahlprüfung werde nicht von der Kommunalvertretung selbst, sondern von der staatlichen Aufsichtsbehörde vorgenommen (*Wurzel* 1975: 23f., 75ff.),
- die Parteien stünden auf der kommunalen Ebene in einem Konkurrenzverhältnis mit Freien Wählergruppen, deren Existenzrecht durch das Bundesverfassungsgericht garantiert sei (*Wurzel* 1975: 26f.),
- der Kommunalvertretung könnten kraft Gesetzes Beamte als stimmberechtigte Mitglieder angehören (*Wurzel* 1975: 30ff.); generell sei der Grundsatz der Gewaltenteilung auf der kommunalen Ebene nicht anwendbar, da die Kommune insgesamt – und damit auch die kommunale Vertretungskörperschaft – Teil der staatlichen *Verwaltung* sei (vgl. *Wurzel* 1975: 133ff.),
- ein der Kommunalaufsicht analoges Institut der Aufsicht über die Arbeit staatlicher Parlamente gebe es nicht, und die Kommunalvertretung sei in erster Linie für Verwaltungsaufgaben zuständig (*Wurzel* 1975: 126ff.),
- die Möglichkeit der Kommunalvertretung zum Erlaß von Rechtsnormen sei mit der staatlichen Gesetzgebung nicht vergleichbar, weil es eine originäre Rechtsetzungsbefugnis nur für staatliche Organe, nicht aber für unterstaatliche Selbstverwaltungskörperschaften gebe, deren Rechtsetzungsbefugnis nur eine abgeleitete sei (vgl. *Wurzel* 1975: 129ff.).

Diesen Unterschieden zwischen kommunalen und staatlichen Repräsentativorganen stehen einige Gemeinsamkeiten gegenüber:

- Staatliche wie kommunale Volksvertretungen werden durch freie, gleiche, allgemeine und geheime Wahlen besetzt (vgl. *Wurzel* 1975: 15, 20ff.),
- ihnen obliegt es, das Handeln der ausführenden Organe durch Grundsatzentscheidungen zu steuern und die Ausführung dieser Beschlüsse zu überwachen (vgl. *Wurzel* 1975: 159ff.),
- wie der staatliche Gesetzgeber, so setzt auch die kommunale Vertretungskörperschaft in Form von Satzungen für die Gemeindemitglieder bindendes Recht (vgl. *Wurzel* 1975: 130ff.),

- die Ausübung des kommunalen Mandates ist durch die Bestimmungen von Art. 38 GG geschützt (vgl. *Wurzel 1975: 37ff.*),
- in allen Bundesländern, mit Ausnahme von Bayern und Baden-Württemberg, ist die Wahl der Verwaltungsleitung Aufgabe der kommunalen Vertretungskörperschaft. Sie verfügt in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und in Schleswig-Holstein zusätzlich über die Möglichkeit, die leitenden Verwaltungsbeamten während der laufenden Amtsperiode abzuwählen (vgl. die knappe Übersicht über die betreffenden Regelungen bei *Wehling 1976: 470f.*).

Gemeinsamkeiten in den Aufgaben staatlicher und kommunaler Repräsentativorgane schließlich zeigen sich, wenn man die Aufgabenkataloge der Kommunalvertretung in den Gemeindeordnungen betrachtet. So finden wir in § 28 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung unter den *nichtübertragbaren* Aufgaben des Rates parlamentarische Befugnisse, wie das bereits erwähnte Recht zur Wahl des administrativen Führungspersonals; das Recht zum Erlaß, zur Aufhebung und zur Änderung von Satzungen, besonders zum Erlaß der Haushaltssatzung und des Stellenplanes, zur Festsetzung öffentlicher Abgaben; die Zustimmung zu den gemeindlichen Investitionsprogrammen usw. Daneben gibt es allerdings eine Reihe von Befugnissen der Kommunalvertretung, über die staatliche Parlamente de jure nicht verfügen (vor allem die Mitwirkung an einzelnen Verwaltungsangelegenheiten). Andererseits ist ein wichtiges Recht staatlicher Parlamente, die Setzung und Änderung von Verfassungsrecht, den Kommunalvertretungen vorenthalten; denn die Kompetenz zum Erlaß und zur Änderung der Gemeindeordnungen ist in der Bundesrepublik den Länderparlamenten übertragen. Im geltenden Recht gibt es somit etliche für kommunale und staatliche Parlamente gleichermaßen bedeutende Regelungen, aber auch eine Reihe trennender Elemente.

Ein normativer Vergleich zwischen staatlichen Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften kann sich nicht auf die Gegenüberstellung geschriebener Rechtsnormen beschränken. Zur Verfassungsordnung der Bundesrepublik gehören auch bestimmte politische Struktur- und Funktionsprinzipien, die sich aus der verbindlichen Geltung der Grundsätze repräsentativer Demokratie für alle Untereinheiten des nationalen politischen Systems ergeben. In der repräsentativen Demokratie treffen die Mitglieder des politischen Systems nicht alle öffentlichen und gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen selbst. Sie wählen zu diesem Zweck ein Vertretungsorgan, dem – neben konkret umrissenen Aufgaben – *allgemeine politische* Funktionen übertragen sind. Zu diesen Systemfunktionen von Volksvertretungen rechnet man seit *Walter Bagehot* die folgenden:

- die *Wahlfunktion*, die darin besteht, eine Exekutive zu schaffen und zu erhalten,
- die *Artikulationsfunktion*, in deren Ausübung die Volksvertretung die in der Öffentlichkeit vorhandenen politischen Auffassungen aufgreifen und debattieren soll,
- die *Erziehungsfunktion*, die der Volksvertretung die Aufgabe vorgibt, auf den Stil der politischen Auseinandersetzung im betreffenden politischen System einzuwirken,
- die *Informationsfunktion*, die für das Parlament die Pflicht statuiert, die Mitglieder des politischen Systems über die Maßnahmen und Ziele der politischen Führung zu informieren und schließlich
- die *Gesetzgebungsfunktion*, die im Erlaß allgemein verbindlicher Rechtsnormen ihren Ausdruck findet.

Neuere Arbeiten erwähnen zusätzlich die Funktion der *Kontrolle* von Regierung und Verwaltung und wählen für einzelne der oben beschriebenen Aufgaben andere Bezeichnungen, (vgl. *Thaysen* 1976: 17ff.; *Schneider* 1979: 30; zur Relevanz des *Bagehotschen* Funktionskataloges für die kommunale Ebene: *Frey, Naßmacher* 1975: 198f.; vgl. ganz ähnlich in der Substanz, wenn auch unter Verwendung anderer Begriffe: *Lehmann-Grube* 1981).

Hier steht nicht zur Debatte, in welchem Maße die kommunalen Vertretungskörperschaften diese Aufgaben tatsächlich erfüllen. Es geht vielmehr um ihre normativen Funktionen, also um die Frage, ob die kommunale Vertretungskörperschaft diese parlamentarischen Aufgaben erfüllen soll.

Die Antwort auf diese Frage hängt in erster Linie von der Bereitschaft ab, die Gemeinde als Feld politischer Willensbildung anzuerkennen. Die Bezeichnung „kommunale Selbstverwaltung“ scheint dem zunächst entgegenzustehen; doch hat sich wohl auch in der kommunalrechtlichen Literatur die Auffassung durchgesetzt, daß in den Kommunen politische Entscheidungen fallen, und nicht nur „Sachfragen“ zu lösen sind (vgl. hierzu vor allem den programmatischen Aufsatz von *Scheuner* 1973). Anders kann man wohl auch nicht die in der gemeinderechtlichen Literatur vertretene Auffassung werten, die Gemeinden seien zum integrierten Bestandteil des demokratischen Staates geworden, die Trennung von Staat und Gemeinde sei mithin überholt (vgl. auch: *Staat und Gemeinde* 1980: 7ff.).

Unterschiede sich die Kommunalpolitik grundsätzlich von der politischen Willensbildung im Staate, dann wäre auch nicht einsichtig, aus welchen Gründen es in Art. 28 Abs. 1 GG heißt: „Die verfassungsmäßige Ordnung *in den Ländern* muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“ An dieser Vorschrift ist zweierlei bemerkenswert: Die wichtigsten Gestaltungsprinzipien des Grundgesetzes beanspruchen Geltung für die verfassungsmäßige Ordnung *in den Ländern*, nicht *der* Länder: Sie beziehen somit die Ebene der kommunalen Selbstverwaltung ausdrücklich ein. Es ist wohl auch kein Zufall, daß die Vorschriften über die Volksvertretung in den Gemeinden, Kreisen und Ländern in einem Satz enthalten sind. Hätte der Verfassungsgeber die kommunale Selbstverwaltung auf exekutive Funktionen beschränken wollen, dann hätte eine Aufnahme des Selbstverwaltungsrechts in Abschnitt VII des Grundgesetzes nahegelegen, was ja eine besondere Form der kommunalen Verwaltungsorganisation keineswegs ausgeschlossen hätte.

Die Länderverfassungen enthalten allerdings keine einheitliche Zuordnung der kommunalen Ebene zur Politik bzw. zur Verwaltung: So heißt es beispielsweise in Art. 39 Abs. 1 der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, die Gemeinden seien für die Erfüllung *öffentlicher Aufgaben* zuständig, während die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen für die Gemeinden als Träger der *örtlichen Verwaltung* bezeichnet (Art. 78 Abs. 1,2 Verf. NRW).

Ogleich die Rechtslage in bezug auf den politischen Status der Gemeinden und damit auch der kommunalen Vertretungskörperschaften ziemlich unübersichtlich ist, scheinen bei einer Abwägung der Unterschiede und der Gemeinsamkeiten zwischen staatlichen

und kommunalen Repräsentativorganen die parlamentarischen Elemente in der Arbeit der Kommunalvertretung so eindeutig zu überwiegen, daß man von einer Parlamentarisierung der Kommunalpolitik ohne weiteres sprechen kann. Hierfür sprechen in erster Linie die *Volkswahl staatlicher und kommunaler Parlamente*, die beiden Organen gemeinsame *Kompetenz zur Wahl, zur Steuerung und zur Kontrolle der Exekutive* und schließlich auch die aus den Strukturprinzipien der repräsentativen Demokratie ableitbaren *Artikulations-, Erziehungs- und Informationsfunktionen*, die den Kommunalvertretungen ganz unstreitig zukommen. Zusätzliche Argumente für die Behandlung der Kommunalvertretung als Parlament ergeben sich aus den tatsächlichen Entwicklungen. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Etablierung eines staatlich-kommunalen Leistungsverbundes in fast allen öffentlichen Aufgabenbereichen zu nennen. Dieser erlaubt es heute kaum noch, örtliche von überörtlichen Aufgaben sinnvoll abzugrenzen. Damit wird auch die Entgegensetzung von Staats- und Kommunalaufgaben problematisch, wenn nicht gar hinfällig. Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang auch die feste Etablierung politischer Parteien in den Kommunen, die nicht allein eine Angleichung der Form der Ratsarbeit an diejenige staatlicher Parlamente bewirkt hat, sondern die zusätzlich dazu beitragen dürfte, daß die Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaft immer weniger unter ortsspezifischen Gesichtspunkten als unter solchen der Parteipolitik erfolgt (vgl. *Kevenhörster* 1983). Dies gilt im übrigen auch zunehmend für die Wahl der leitenden Verwaltungsbeamten, und selbst die Diskussion über die Anwendung von Proporzregelungen bei der Wahl der Bürgermeister und Beigeordneten (vgl. z. B. *Borchmann* 1975; *Frotscher* 1976) wäre ziemlich überflüssig, wenn es nicht die politischen Parteien gäbe, die derartige Beteiligungsansprüche geltend machten.

Die Einwände gegen eine Gleichsetzung kommunaler Vertretungskörperschaften mit staatlichen Parlamenten besitzen demgegenüber nur untergeordnete Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die politische Willensbildung in Großstädten: Das Vorhandensein beamtenrechtsähnlicher Regelungen im kommunalen Mandat ist gegenüber den Prinzipien der unmittelbar demokratischen Wahl und der Gewissensfreiheit des Ratsmitgliedes zweitrangig – denn erstere prägen die Stellung des „Abgeordneten“ im Gemeinderat. Auch *Wurzel* (1975: 65ff.) betrachtet die Pflicht zur Annahme des Mandats, die es zudem nicht in allen Gemeindeordnungen gibt, als überflüssig; denn wer sich zu einer Kandidatur zur Kommunalvertretung bereiterklärt, wird in der Regel ein gewonnenes Mandat nicht ablehnen. Darüber hinaus gibt es auch keinerlei institutionelle Möglichkeit, das Ratsmitglied zur aktiven Mitarbeit zu zwingen oder ein späteres Niederlegen des Mandats zu verhindern. Auch die praktische Relevanz des weiteren amtsrechtlichen Elements sollte man nicht überschätzen: An der Praxis der Ratsarbeit würde sich wohl nicht sehr viel ändern, wenn man auf die Vereidigung bzw. Verpflichtung der Ratsmitglieder verzichtete. Den disziplinarrechtlichen Elementen im kommunalen Mandat, der Mitwirkungs- und der Verschwiegenheitspflicht etc. ist eine praktische Bedeutung nicht gänzlich abzuspochen; doch orientiert sich die Art und Weise, in welcher das Ratsmitglied seine Aufgaben erfüllt, vermutlich in erster Linie an den Erwartungen seiner Parteiorganisation und seiner Wählerschaft, nicht an seinem Rechtsstatus, dessen Kenntnis man im übrigen nicht als selbstverständlich betrachten sollte. Die Partei- und die Wählerorientierung reichen wohl in der Regel als Regulierungsgrößen für die Amts-

führung bzw. Mandatsausübung aus. Das Interesse an der Wiederwahl ist für viele Kommunalpolitiker ein wichtiger Anreiz. Es stellt sicher, daß Handlungen unterbleiben, die eine erneute Wahl gefährden.

Die Unterschiede in den Diätenregelungen dürften heute in erster Linie auf praktischen Überlegungen beruhen, sich aber kaum noch aus den Besonderheiten des kommunalen gegenüber dem staatlichen Mandat begründen lassen. Sicherlich benötigt man für eine effektive Ratsarbeit in den Großstädten keine 60–80 Berufspolitiker, doch läßt sich das kommunale Mandat in Großstädten heute kaum noch als „Feierabendtätigkeit“ ausüben, wie einzelne Zeitbudget-Studien zeigen (vgl. *Naßmacher* 1973; 1977; *Holler, Naßmacher* 1979: 277ff.; *Zender* 1982: 146ff.). Ich glaube aber nicht, daß sich die Beibehaltung des ehrenamtlichen Ratsmandates heute noch aus einer prinzipiell unterschiedlichen Aufgabenstellung staatlicher und großstädtischer Repräsentationsorgane rechtfertigen läßt. Dies zeigt sich beispielsweise auch an der Stellung der Abgeordneten in den Parlamenten der Stadtstaaten. Vielmehr liegen die wohl wichtigsten Argumente für das ehrenamtliche kommunale Mandat in den Kosten einer „Vollprofessionalisierung“. Die Aufgabenbelastung des Mitgliedes eines Großstadtparlaments dürfte sich von der eines Landtagsabgeordneten nicht mehr wesentlich unterscheiden – wenn man einmal die mit längeren Fahrtzeiten, mit Doppel- oder Mehrfachfunktionen und die mit der Flächenausdehnung ländlicher Wahlkreise verbundene Ausweitung des Zeitbudgets unberücksichtigt läßt. Hier wären empirische Untersuchungen als Grundlage einer Reformdiskussion hilfreich.

Unbestreitbar bestehen im Hinblick auf Immunität und Indemnität Unterschiede zwischen kommunalen und staatlichen Vertretern, weniger klar ist jedoch die heutige praktische Bedeutsamkeit dieses Unterschiedes. Die Immunität und die Indemnität der Abgeordneten wurden in einer Zeit geschaffen, in der der volksgewählte Abgeordnete der dem Monarchen verpflichteten Exekutive gegenüberstand. Sie erfüllten in erster Linie die Funktion, eine kritische Begleitung der Arbeit der Exekutive durch das Parlament sicherzustellen. Ob unter den heutigen Bedingungen ein Bedürfnis besteht, die Exekutive daran zu hindern, „unter dem Vorwand, eine strafbare Handlung zu verfolgen, politisch unbequeme Abgeordnete an der Erfüllung ihrer Pflichten zu hindern“ (*Wurzel* 1975: 51) oder ob „der Schutz vor jeglicher Art von Sanktionen des Staates“ noch als Bedingung einer echten parlamentarischen Willensbildung angesehen werden muß (vgl. *Wurzel* 1975: 52f.) scheint mir zumindest diskussionsbedürftig, wie auch *Wurzel* einräumt. Gefahren drohen der Freiheit der Abgeordneten weniger von der Exekutive, deren Führung der Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit bedarf. Sie gehen eher von seiner Parteiorganisation und von Interessengruppen aus. In dieser Hinsicht gleicht die Position der Bundestags- und Landtagsabgeordneten wohl jener der Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften.

Eine differenzierende Ausgestaltung des Immunitäts- und des Indemnitätsprinzips für die Volksvertreter auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems läßt sich wohl auch nicht mehr aus den unterschiedlichen Erfordernissen politischer *Willensbildung* in den kommunalen und staatlichen Parlamenten ableiten: Eine „Auseinandersetzung mit den Ansichten des politischen Gegners“ (*Wurzel* 1975: 53) findet heute nicht mehr ausschließlich im Bundestag und in den Landtagen statt. Es ist auch nicht recht einzusehen, inwiefern das Immunitätsprivileg des Grundgesetzes nur zum Ansehen und zur

Funktionsfähigkeit des Bundestages beitragen sollte. Der schlichte Umstand, daß das Grundgesetz oder die Länderverfassung keine Regelung über die Immunität und Indemnität kommunaler Ratsmitglieder enthalten, läßt keinerlei Schlüsse auf die politische Adäquanz der unterschiedlichen Behandlung kommunaler und staatlicher Volksvertreter zu. Der Verzicht auf derartige Vorschriften ist praktisch möglicherweise sinnvoll, weil sich anderenfalls der durch diese Privilegien geschützte Personenkreis enorm ausweitete. Wenn meine Interpretation der heutigen Bedeutung des Indemnitäts- und Immunitätsprinzips nicht völlig fehlgeht, dann lassen sich aus diesen Bestimmungen keine *systematisch* überzeugenden Argumente gegen eine Parlamentarisierung der Kommunalpolitik ableiten.

Keine Überzeugungskraft besitzt das Argument, den Kommunalvertretungen gehörten Beamte als stimmberechtigte Mitglieder an. Zunächst trifft diese Bestimmung nur für drei Bundesländer, nämlich für Bayern, für Baden-Württemberg und für Rheinland-Pfalz, zu. Darüber hinaus haben wir es bei den betreffenden Beamten ausnahmslos mit Wahlbeamten zu tun, auf die die Grundsätze des Berufsbeamtentums nur bedingt anwendbar sind (vgl. hierzu die Ausführung bei *Borchmann, Vesper 1976: 76ff.*) und deren Aufgabenfeld eher dem eines Regierungsmitgliedes als dem eines „klassischen Beamten“ ähnelt: „Zwar läßt sich eine Sonderstellung leitender Kommunalbeamter noch nicht allein mit ihrer schöpferisch gestaltenden und vorausschauend planenden Tätigkeit (*Kunze*) begründen ... Die Besonderheit des leitenden Kommunalbeamten besteht vielmehr darin, daß er auf dem Gebiet der Selbstverwaltung nicht in die allgemeine Beamtenhierarchie eingegliedert ist (*Görg*). Das Bundesverfassungsgericht bringt dies zum Ausdruck, indem es von der freien Gestaltung durch den Gemeindebeamten spricht, die der Kommunalverwaltung dessen persönliches Gepräge gebe“ (*Borchmann, Vesper 1976: 79f.*). *Wurzels* Einwände gegen die „Parlamentarisierung“ weisen demnach zwei Schwächen auf: Sie berücksichtigen nicht, daß die Mitgliedschaft von „Beamten“ in der Kommunalvertretung die Ausnahme und nicht die Regel darstellt und daß wir es bei diesen Beamten mit einem besonderen, in seinen Aufgaben dem Regierungsmitglied vergleichbaren, durch demokratische Wahl legitimierten Typus eines Amtsinhabers zu tun haben.

Auch gegen das Konkurrenzverhältnis von politischen Parteien und freien Wählergruppen läßt sich leicht argumentieren. Die Entscheidung des BVerfG zu Gunsten der Rathausparteien schränkt die Betätigungsmöglichkeiten der politischen Parteien in der Kommune in keiner Weise ein. Prinzipiell besteht auch für parteifreie Bewerber die Möglichkeit, sich an Bundes- und Landtagswahlen zu beteiligen. Insoweit gibt es keine grundlegenden Unterschiede in der Wahl zu staatlichen und lokalen Parlamenten.

Politisch relativ belanglos erscheinen mir des weiteren die Hinweise auf das Verfahren der Wahlprüfung und die Staatsaufsicht über die Kommunen. Nachdem die politischen Parteien den Wahlprozeß auf der kommunalen Ebene kontrollieren und nachdem damit der politische Wettbewerb zwischen den Parteien auch in den Gemeinden fest institutionalisiert ist, gibt es kein sinnvolles Argument mehr für eine Wahlprüfung durch staatliche Stellen; denn die konkurrierenden Parteien haben ein Eigeninteresse an einem korrekten Wahlverfahren. Daß die Staatsaufsicht gegenüber Großstädten obsolet geworden ist und auch entsprechend zurückhaltend eingesetzt wird, wurde in der Literatur mehrfach hervorgehoben (vgl. *Gabriel 1979b: 48f.*). An der Existenz dieses Insti-

tuts ändert mein Einwand nichts, er rückt aber seine politische Bedeutung ins rechte Licht.

Als Argumente von einigem Gewicht verbleiben lediglich der Hinweis auf die Nichtanwendbarkeit des Gewaltenteilungsprinzips auf der kommunalen Ebene sowie der Einwand gegen die Gleichsetzung von staatlicher Gesetzgebung und kommunalem Satzungsrecht. Beide Gesichtspunkte sind eng miteinander verbunden und können deshalb gemeinsam abgehandelt werden.

Von einer *prinzipiellen* Unmöglichkeit, auf der kommunalen Ebene gesetzgebende ausführende und rechtsprechende Gewalt voneinander zu trennen, kann nicht die Rede sein, wie die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in den USA zeigt (vgl. *Kevenhörster* 1979: 284ff.). Dem deutschen Selbstverwaltungsrecht liegt demzufolge eine *politische Entscheidung* zugrunde, das Gewaltenteilungsmodell auf der kommunalen Ebene nicht anzuwenden, sondern diese der Länderexekutive zuzuordnen. Eine solche Entscheidung ist weder „sachnotwendig“ noch unveränderlich. Sie dient aber immer wieder als maßgebliche Stütze für die Behauptung, die Begriffe der Gewaltenteilung und der Gesetzgebung seien für die kommunale Praxis unangemessen, und das Recht zur Gesetzgebung sei staatlichen Parlamenten vorbehalten.

Nun zeigt sich aber bei einer Analyse der tatsächlichen politischen Gegebenheiten, daß die Anwendung des Gewaltenteilungsmodells auf der *staatlichen* Ebene ebenfalls gewisse Probleme aufwirft. Die Gewaltenteilungsdoktrin entstand zu einer Zeit, als das sich emanzipierende Bürgertum und der Adel bzw. die Monarchie eine Auseinandersetzung um die Macht im Staate führten und diese mit einem Kompromiß beendeten: Das Bürgertum sicherte sich in den meisten west-, nord- und mitteleuropäischen Staaten während des vorigen Jahrhunderts die Kontrolle über die gesetzgebende Gewalt – zu welcher auch das Etatbewilligungsrecht gehörte. Die Exekutive hingegen wurde vom Monarchen bestellt und war zunächst ausschließlich von seinem Vertrauen, nicht von dem des Parlamentes abhängig. Dies kommt u. a. darin zum Ausdruck, daß in dem erwähnten Aufgabenkatalog Walter *Bagehots* die Funktion des Parlaments, die Regierung zu kontrollieren, nicht enthalten war. Legislative und exekutive Gewalt konnten ihre Position im Staatsaufbau zudem von unterschiedlichen Legitimationsprinzipien herleiten: Erstere von der Wahl durch das Volk bzw. Teile des Volkes, letztere vom Vertrauen des Monarchen. Diese Konstellation war für das Deutsche Reich bis zum Jahre 1917 maßgeblich: Prinz Max von Baden war als erster deutscher Reichskanzler von einem ausdrücklichen Vertrauensvotum des Reichstages getragen. Es bedarf keiner langen und umständlichen Erörterungen über die Veränderungen im Verhältnis von Legislative und Exekutive und über die daraus resultierenden Konsequenzen für die politisch-praktische Relevanz der Gewaltenteilung: Die politische Wirklichkeit in den westlichen Demokratien – sieht man von den etwas anders gelagerten Verhältnissen in den Vereinigten Staaten und in Frankreich ab – ist heute durch eine starke Verschränkung von Legislative und Exekutive gekennzeichnet: Die Regierung hängt vom Vertrauen des Parlaments ab, ihre Wahl ist zumeist direkt mit dem Ergebnis der Parlamentswahl verbunden, die Regierungsmitglieder gehören dem Parlament an, sie führen die parlamentarisch beschlossenen Gesetze aus, initiieren sie und bereiten sie vor; andererseits beschränkt sich die Tätigkeit des Parlaments nicht ausschließlich auf das Setzen allgemeiner Rechtsnormen. Das Maßnahmegesetz und die möglichst lückenlose

Programmierung des Handelns der Exekutive besitzen eine beträchtliche Bedeutung in der Parlamentsarbeit. Insbesondere in den Landtagen kann heute von einer politischen Grundsatzgesetzgebung kaum noch die Rede sein, es geht vielmehr in erster Linie um die Ausführung von Bundesgesetzen und um ihre Konkretisierung durch Landesrecht (vgl. dazu auch: *Schneider* 1979: 47ff.). Nicht vergessen darf man dabei, daß die Bundesgesetze zu einem beträchtlichen Teil von den *Regierungen* der Länder im Bundesrat mitbeschlossen werden. Nach *Grimm* (1970: 428) gab es in Deutschland auf dem Gebiet der Gesetzgebung niemals eine strikte Aufgabentrennung von Regierung und Parlament.

Angesichts dieser Entwicklungen im Bund und in den Ländern verlieren die Einwände gegen die Geltung des Gewaltenteilungsprinzips auf der kommunalen Ebene zwar nicht ihre Berechtigung, doch muß man sie wohl auch auf die staatliche Ebene beziehen. Auch hier läßt sich, wie in den Kommunen, keine eindeutige Zuordnung der Normsetzung auf die gewählte Volksvertretung und des Normenvollzugs auf die fachlich ausgerichtete Verwaltung vornehmen. Die Exekutive wirkt an der Normsetzung mit, und die Legislative wirkt auf die Normausführung ein. Dies zeigt sich vor allem an der parlamentarischen Mitwirkung an der Planung, die sich nicht auf die gesetzliche Regelung des *Planungsverfahrens* beschränkt, sondern auch den Inhalt von Planungen betrifft (vgl. in diesem Zusammenhang die Diskussion des Problemkomplexes „Parlament und Planung“ u. a. bei *Böckenförde* 1972; *Liesegang* 1972, *Kewenig* 1973; *Becker* 1974).

Wenn man an der problematischen Trennung von Legislative und Exekutive festzuhalten gedenkt, dann finden wir sie auf der kommunalen Ebene wohl eher als im Bund und in den Ländern. Die Verwaltungsführung verfügt schon allein durch die von der Wahlperiode des Rates abweichende Amtszeit über eine größere Unabhängigkeit als dies für die Bundesregierung oder die Landesregierungen gilt. Die Gegenspieler im politischen Willensbildungsprozeß im Bund, in den Ländern und in den Großstädten sind heute die Regierung bzw. die Verwaltungsspitze und die Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und die Minderheitsfraktion im Parlament auf der anderen. Die Exekutive wirkt maßgeblich an der Erfüllung fast aller von *Bagehot* genannten parlamentarischen Funktionen mit, nämlich an der *Gesetzgebungs-*, an der *Erziehungs-*, an der *Artikulations-* und an der *Informationsfunktion*. Die *Wahlfunktion* hat sich – jedenfalls was die Auswahl des Regierungschefs angeht – weitgehend vom Parlament auf die Wählerschaft verlagert. In dieser Hinsicht entspricht die Stellung der Kommunalvertretung in den meisten Bundesländern noch stärker der eines Parlaments, als es für den Bundestag und die Landtage gilt. Die *Kontrollfunktion* schließlich obliegt primär der Minderheitsfraktion, jedenfalls soweit sie öffentlich ausgeübt wird.

Ergeben sich hieraus Konsequenzen für den Vergleich der Gesetzgebungsfunktion staatlicher Parlamente mit der Satzungsfunktion kommunaler Vertretungskörperschaften? Zunächst wird man wohl darauf hinweisen müssen, daß die Normsetzung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden Ergebnis eines komplizierten Zusammenspiels von Regierung bzw. Verwaltung, parlamentarischen Ausschüssen, Fraktionen und Parlamentsplenum ist. Dabei scheint sich – abweichend von den institutionellen Regelungen der Zuständigkeiten und des Ablaufs – auf allen Ebenen des politischen Systems ein ziemlich gleichartiger Verfahrensablauf eingespielt zu haben (vgl. für die kommunale Ebene: *Gabriel* 1979a: 212ff.). Gemeinsam ist den von kommunalen und staatli-

chen Vertretungen beschlossenen Normen wohl auch, daß es sich in beiden Fällen um für das betreffende Gebiet verbindliche Normen handelt, deren Befolgung zwangsweise durchgesetzt werden kann.

Natürlich ändern diese Gemeinsamkeiten nichts an dem scheinbar fundamentalen Unterschied, daß die *staatlichen Parlamente* im Gesetzgebungsakt *originäre staatliche Herrschaftsgewalt* ausüben, während *kommunale Parlamente* ihnen *gesetzlich übertragene Satzungsbefugnisse* wahrnehmen. Die Übertragung originärer Gesetzgebungsbefugnisse an die Kommunalvertretung würde nach *Wurzel* (1975: 149f.) darauf hinauslaufen, die Gemeinde zu einem Staat im Staate zu machen, abgesehen von den Bedenken, die sich aus der Übertragung gesetzgeberischer Befugnisse auf ein Exekutivorgan ergäben.

Nun ist die Existenz von Staaten in unserem Staate keineswegs so systemfremd, wie man zunächst glauben könnte; denn in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik sind ja die Bundesländer Gebilde mit eigener Staatlichkeit. Daß es schließlich nicht prinzipiell unvorstellbar ist, auch Großstädten eine solche „Staatlichkeit“ zuzugestehen, zeigt sich an der Stellung der Stadtstaaten. Es gibt jedenfalls keine zwingenden historischen oder verfassungsrechtlichen Gründe dafür, die Städte Hamburg und Bremen als Gebilde mit eigener Staatlichkeit anzusehen, andere ehemals freie Reichsstädte wie Köln oder gar Frankfurt dagegen nicht. Natürlich wäre es absurd, die Großstädte zu Bundesländern umzudefinieren und auf diese Weise die Probleme der föderativen Ordnung in der Bundesrepublik weiter zu komplizieren; ich will mit diesen Hinweisen nur zeigen, daß es eine politische Entscheidung ist, welche Gebilde als Staat gelten sollen und welche nicht. Unabhängig von dieser prinzipiellen Überlegung erscheint mir aber hinsichtlich der Normsetzungskompetenzen staatlicher und kommunaler Vertretungen ein anderer Punkt viel interessanter. *Wurzels* im Ergebnis richtige Unterscheidung zwischen Hoheits- und Autonomiepotentialen der staatlichen und der kommunalen Vertretungskörperschaften geht nämlich in erster Linie auf die Auswahl der Vergleichsgegenstände zurück. Sie stellt die Gesetzgebungsfunktionen *des Bundestages* der Satzungshoheit kommunaler Vertretungskörperschaften gegenüber. Ich halte dies für einen unglücklich gewählten Vergleich. Eine Gegenüberstellung von *Landtagen* und Kommunalvertretungen wäre wesentlich instruktiver gewesen, weil die Länder und die Kommunen ihren Aufgabenschwerpunkt gleichermaßen im Bereich der *Ausführung* und *Konkretisierung zentralstaatlicher Gesetze* haben. Schöpferische und gestaltende Normsetzung als parlamentarische Aufgabe findet dagegen im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik vorwiegend auf der Bundesebene statt. Dies muß man vor allem nach dem Abschluß der Kommunal- und der Bildungsreform in den meisten Ländern feststellen. Die den Landtagen verbliebenen legislativen Kompetenzen gleichen eher dem Satzungs- und Beschlußrecht (großstädtischer) kommunaler Vertretungskörperschaften als dem Gesetzgebungsrecht des Bundestages. In den Ländern geht es, wie in den Kommunen vornehmlich darum, die mehr oder weniger abstrakten bundesrechtlichen Vorgaben den landespolitischen bzw. örtlichen Prioritäten und Rahmenbedingungen anzupassen. Nicht von ungefähr sehen Beobachter gerade in der zunehmenden Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen von den Länderparlamenten auf den Bundestag eine Gefahr für die Eigenstaatlichkeit der Länder (vgl. z. B.: *Friedrich* 1975; *Schneider* 1979: 47ff.; *Klatt* 1982: 10ff., bes. 17f.).

Zweifellos kommt den Ländern nach dem Verfassungsverständnis des Grundgesetzes eine originäre *staatliche* Gesetzgebungsbefugnis zu. Es fragt sich allerdings, ob nach der Ausweitung der Rahmengesetzgebung des Bundes (z. B. Hochschulrahmengesetz, Bundesraumordnungsgesetz) und nach der nahezu vollständigen Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse durch den Bund im Hinblick auf die Normsetzung die Trennlinie nicht eher zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften als zwischen dem Staat und den Kommunen liegt. Wilhelm Hennis (1968: 115ff.) hat auf der Grundlage ähnlicher Überlegungen die Forderung aufgestellt, das parlamentarische Regierungssystem in den Ländern durch eine Art Magistratsverfassung zu ersetzen. Die m. E. näherliegende Veränderung bestünde in einer Parlamentarisierung der Kommunalpolitik. Daß sich in der Folge solcher Veränderungen praktische Schwierigkeiten ergeben könnten, vor allem im Hinblick auf die Anpassung der Amtszeit der Verwaltungspitze an die Wahlperiode der kommunalen Vertretungskörperschaft (vgl. dazu ausführlich: Borchmann, Vesper 1976: 91ff.) und im Hinblick auf die Ausgestaltung des Verwaltungsprozeßrechts liegt auf der Hand. Die in Bayern seit langer Zeit praktizierte Regelung, die Amtszeit des Bürgermeisters der des Rates anzupassen, zeigt aber, daß wir es nicht mit unlösbaren Problemen zu tun haben.

Bei aller Berechtigung von Vorbehalten gegen den Begriff „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“, die sich aus der Selbstverwaltungstradition und aus dem geltenden Kommunalverfassungsrecht ergeben, sollte man die in den vergangenen Jahren eingetretenen Veränderungen in der Praxis politischer Willensbildung in den Gemeinden nicht einfach übersehen. Ihnen kommt vor allem deshalb eine große Bedeutung zu, weil sich die konkurrenzdemokratisch-parteienstaatlichen Prinzipien gegen starke konkordanzdemokratische Traditionen und diesen entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen durchsetzen. „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“, verstanden als ein Komplex parteienstaatlich-konkurrenzdemokratisch geprägter Einstellungen und Verhaltensmuster, gehört in eine Analyse der politischen Gegebenheiten in der Kommunalpolitik ebenso hinein wie die Auseinandersetzung mit ihren institutionellen und historischen Rahmenbedingungen. Von diesen in der lokalen Politikforschung bislang vernachlässigten Aspekten des politischen Verhaltens und vor allem der politischen Einstellungen der lokalpolitisch Handelnden ist in den folgenden Kapiteln die Rede. Ich werde versuchen, das Parlamentarisierungsproblem als einen Aspekt der lokalpolitischen Kultur zu beschreiben und zu erklären.

## 2. *Parlamentarisierung als Element der lokalpolitischen Kultur*

### 2.1 **Der Begriff „politische Kultur“ und seine Anwendungsmöglichkeiten in der lokalen Politikforschung**

Unter politischer Kultur versteht man, in Anlehnung an Sidney Verba (1965: 513), die Gesamtheit der für ein Kollektiv (Gruppe, Gemeinde, Staat) typischen politischen Werte, Normen, Einstellungen, Symbole usw. In der Forschungspraxis hat man sich in erster Linie für die *Einstellungen* bestimmter Personen zu *politischen Objekten* bzw. für die *Verteilung dieser Einstellungen* in Kollektiven interessiert. Bei einer Anwendung

dieses Konzepts in unserer Untersuchung sind in zweierlei Hinsicht Spezifizierungen erforderlich:

(1) Der Gegenstand, auf den sich die Orientierungen bestimmter Personen – der Träger der politischen Kultur – beziehen, ist die *politisch verfaßte lokale Gemeinde*. Sowohl das Selbstverwaltungsprinzip und die Selbstverwaltungsorganisation im allgemeinen können Gegenstand solcher Orientierungen sein als auch einzelne Entscheidungen, Entscheidungsträger, Abläufe, Einrichtungen usw., die zur kommunalen Selbstverwaltung in ihrer historisch gewachsenen Form gehören (vgl. hierzu die von Verba 1980 vorgeschlagene Unterscheidung zwischen der *Systemkultur*, der *Prozeßkultur* und der *Policy-Kultur*; der letztgenannte Begriff bezeichnet den *Inhalt* politischer Entscheidungen und deren *Produzenten*).

(2) Träger der lokalen politischen Kultur sind die Mitglieder (Bürger) oder bestimmte Teilgruppen der jeweils untersuchten Gemeinde. In unserem Falle geht es um die Einstellungen von Angehörigen der Minderheitsfraktionen, also nicht der Gesamtbevölkerung, zur kommunalen Selbstverwaltung. Wir interessieren uns also für die politischen Einstellungen lokalpolitischer Führungspersonen. Es soll untersucht werden, welche *Einstellungen kommunale Mandatsträger zur Rolle und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung im politischen System, zur kommunalen Vertretungskörperschaft, zur Verwaltung* und zu den *Parteien* als den wichtigsten Trägern des politischen Prozesses der Gemeinde aufweisen.

Die Vorzüge und Nachteile des Forschungskonzeptes „politische Kultur“ sind in diesem Rahmen nicht zu diskutieren. Über seine Verwendung ist hier bereits entschieden. Insofern geht es hier nur noch um die empirische Klärung der Frage, welche *konkreten Einstellungen* zu ihrem Tätigkeitsbereich die Mitglieder von Minderheitsfraktionen aufweisen, wie einheitlich die Vorstellungen in den untersuchten Städten sind und auf welche Merkmale sich bestehende Unterschiede zurückführen lassen. Diese Fragen sind nicht nur theoretisch von Interesse. Sie besitzen auch eine praktische Bedeutung: Die in einzelnen Städten vorhandenen Auffassungen darüber, wie man Kommunalpolitik sinnvoll zu betreiben habe, beeinflussen die Arbeit und die Handlungsfähigkeit einer Fraktion, die Planung ihrer politischen Aktivitäten im Rat, ihre Außendarstellung usw. Die politischen Einstellungen einer Person beeinflussen ihre Handlungen, und die Verteilung politischer Einstellungen in einem Kollektiv prägt dessen Funktionsweise.

## **2.2 Grundformen einer lokalen politischen Kultur: Kommunalpolitik zwischen „Politik“ und „Verwaltung“**

Wie bereits in der Einleitung beschrieben, galt es in der kommunalwissenschaftlichen Literatur als eine ausgemachte Sache, daß es zwischen der Kommunalpolitik und der „Großen Politik“ ganz beträchtliche Unterschiede gebe (vgl. die Zusammenfassung der einschlägigen Argumente bei: Schäfer, Volger 1977: 71f.; Gabriel 1979a: 107ff.; Lehmbruch 1979). Im Gegensatz zur konfliktgeladenen, ideologischen, parteiischen Staatspolitik sah man die kommunale Selbstverwaltung weithin als sachbezogen, praktisch, überschaubar, harmonieorientiert usw. Einschlägige Beschreibungen finden sich in der Literatur und bedürfen keiner Wiederholung.

Diese Unterscheidung herrscht auch heute noch in der normativ orientierten verwaltungsrechtlichen Gemeindeforschung vor. Dagegen mißt die Politikwissenschaft – unter

Berücksichtigung der tatsächlichen Veränderungen der Funktionsweise der kommunalen Selbstverwaltung – den Unterschieden zwischen „Staatspolitik“ und „Kommunalpolitik“ erheblich geringere Bedeutung bei (vgl. zusammenfassend *Gabriel 1979a*: bes. 76ff.; *Hilles 1979*: 22f.; *Naßmacher, Nassmacher 1979*: 7ff.; *Holler 1981*: 17ff.). In Anlehnung an *Lehmbruchs (1968)* Gegenüberstellung konkurrenz- und konkordanzde-

Abbildung 4-1

<b>Modelle kommunaler Selbstverwaltung</b>		
	Konkurrenzdemokratie (parteienstaatlich-parlamentarisch orientierte Kommunalpolitik)	Konkordanzdemokratie (verwaltungsorientierte Kommunalpolitik)
Politischer Wettbewerb	stark ausgeprägt, Parteienkonkurrenz um Ratsmandate, häufiger Machtwechsel in Folge von Wahlen	schwach ausgeprägt, Persönlichkeitswahlen, Vorherrschen Freier Wählergruppen, Wahl kein Instrument des Machtwechsels
Entscheidungsmechanismus in Sachfragen	Abstimmung	Verhandlung
Entscheidungspraxis des Rates	konfliktorientiert, Kampf abstimmungen in Personal- und Sachfragen, klare Frontstellung zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktion	konsensorientiert, Neigung zu einstimmigen Abstimmungen in Personal- und Sachfragen
Arbeitsschwerpunkte des Rates	Initiative, Debatte, Beschlußfassung durch Mehrheitsfraktion, öffentliche Verwaltungskontrolle durch Minderheitsfraktion	Beschlußfassung über Verwaltungsvorlagen, Aushandlungsprozesse im Rahmen der Ausschubarbeit
Öffentlichkeitspraxis der Ratsarbeit	starke Publikumsorientierung, Plenarsitzungen als Forum der Selbstdarstellung der Fraktionen	schwache Publikumsorientierung, Plenarsitzungen als Forum der Selbstdarstellung der Verwaltung
Fraktionsbildung im Rat und Parteeinfluß auf die Ratsarbeit	stark, Fraktionen wichtige Vorbereitungsgremien, enge Kooperation Partei-Fraktion	schwach, Fraktionsarbeit nur ansatzweise entwickelt, Unabhängigkeit der Fraktion von der lokalen Partei
Rekrutierung der Ratsmitglieder	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen und Fachkompetenz
Professionalisierung der Ratsarbeit, Wahlperiode von Rat und Verwaltungsspitze	stark ausgeprägt, Teilzeit- und Vollzeitpolitiker in der Fraktionsführung einheitlich	schwach ausgeprägt, Feierabendpolitiker unterschiedlich, bei längerer Amtszeit der Verwaltungsspitze
Politisch-administrative Führungsstruktur	Regierungs-Oppositionsmodell, Mehrheitsfraktion stellt Verwaltungsführung	Verwaltungsspitze durch „unpolitische“ Fachleute bzw. nach Parteienproporz besetzt
Abwahl der Verwaltungsspitze durch die Ratsmehrheit	gegeben	nicht gegeben
Organisation der Verwaltungsspitze	kollegial, Ressortverantwortlichkeit der Dezernenten	monokratisch, Weisungsrecht des OB
Status der Dezernenten	Wahlbeamte	Laufbahnbeamte
Vorsitz in den Ratsausschüssen	gewählte Ratsmitglieder	Dezernenten / OB

mokratischer Formen politischer Willensbildung kann man auch auf der kommunalen Ebene zwischen zwei Idealtypen politischen Handelns unterscheiden. Der erste orientiert sich am traditionellen rechtswissenschaftlichen Verständnis, der zweite dagegen überwiegt in der politikwissenschaftlichen Literatur. Die für die kommunalwissenschaftliche Diskussion wichtigsten Elemente der beiden Modelle sind in Abb. 4-1 zusammengestellt.

Wie in der Einleitung dargestellt, gehen in die beiden, einander gegenübergestellten Modelle kommunaler Selbstverwaltung zwei analytisch voneinander zu trennende Gegensatzpaare ein. Einerseits sind unter der Bezeichnung „Konkurrenz- versus Konkordanzdemokratie“ typische Muster der Konfliktregulierung zusammengefaßt (politischer Wettbewerb, Entscheidungsmechanismen und Entscheidungspraxis, Fraktionsbildung und Parteieneinfluß, politisch-administrative Führungsstruktur). Auf der anderen Seite gehören einige Beschreibungskategorien dem Gegensatzpaar Politik versus Verwaltung an (Arbeitsschwerpunkt des Rates, Öffentlichkeitspraxis der Ratsarbeit, Wahlperiode von Rat und Verwaltung, Abwahlmöglichkeit der Verwaltungsspitze und Status der Dezernenten). Die drei verbleibenden Merkmale, (Professionalisierung der Ratsarbeit, Organisation der Verwaltungsspitze und Vorsitz in den Ratsausschüssen) sind per se weder dem konkurrenzdemokratisch-partieorientierten noch dem konkordanzdemokratisch-verwaltungsorientierten Modell der Kommunalpolitik zuzuordnen. Wir finden aber faktisch die monokratische Führung und die administrative Lenkung der Ausschubarbeit in erster Linie im Geltungsbereich der süddeutschen Ratsverfassung, die sich dem Modell der Konkordanzdemokratie wesentlich stärker annähert als jede andere in der Bundesrepublik institutionalisierte Gemeindeordnung. Die Zuordnung des Merkmals „stark professionalisierte Ratsarbeit“ zum konkurrenzdemokratischen bzw. partieorientierten Modell kommunaler Selbstverwaltung läßt sich nur mittelbar begründen. In dem Maße, in dem die politischen Parteien in der Kommunalpolitik einen eigenen Gestaltungsanspruch erheben und Alternativen zur Verwaltungspolitik entwickeln möchten, wird eine Professionalisierung der Ratsarbeit, zumindest auf der Führungsebene, dringlicher. Für die Minderheitsfraktion besteht dies Erfordernis, weil sie – anders als im verwaltungsorientierten Modell – den Sachverstand der Verwaltung nur begrenzt für die Entwicklung eigener Alternativen nutzen kann. Für die Mehrheitsfraktion scheint dies Erfordernis auf den ersten Blick weniger dringlich. Allerdings kann sie ihre informellen Steuerungs- und Kontrollfunktionen gegenüber der Verwaltung kaum ohne ein Mindestmaß an Professionalisierung ausüben. Ein zusätzlicher Professionalisierungszwang dürfte aus dem Bestreben des Führungspersonals der Mehrheitsfraktion resultieren, von der Verwaltung als gleichberechtigter Kooperationspartner anerkannt zu werden.

Zugegebenermaßen bleibt diese Unterscheidung – wie dies für Typologien bekanntlich immer gilt – grob. Vermutlich ist die Merkmalsliste auch unvollständig und weiterer Systematisierung bedürftig. Sie beansprucht schließlich nicht, die kommunalpolitische Realität zu beschreiben, sondern sie hat Ordnungsfunktionen: Wir können nämlich nicht erwarten, in der politischen Wirklichkeit das eine oder das andere Modell in Reinform anzutreffen: In den deutschen Großstädten gibt es im Regelfall einen intensiven Parteienwettbewerb um Ratssitze, dies schließt aber auf der anderen Seite keineswegs eine proportionale Vergabe der politischen Führungspositionen oder ein Überwiegen konsensorientierter Formen der politischen Problemlösung aus. Die Abgrenzung

„parlamentarisch-administrativ“ tritt in der Wirklichkeit nicht als klar erkennbares Gegensatzpaar auf: Angemessener erscheint mir eine Vorstellung, nach der sich die politischen Strukturen in den Gemeinden auf einem Kontinuum anordnen lassen, dessen Endpunkte die in Abb. 4-1 wiedergegebenen Merkmalskombinationen bilden. Einzelne Elemente des „parteistaatlich-parlamentarischen Modells“ treten in der politischen Wirklichkeit gemeinsam mit solchen des „administrativen Modells“ auf. Die Strukturen politischer Willensbildung in den Gemeinden werden im Regelfall eine Mischform aus beiden Idealtypen darstellen. Auch in den *Einstellungen* der Ratsmitglieder werden wir normalerweise keine „reinen Typen“ einer parlamentarisch-parteiastaatlich bzw. administrativ geprägten Vorstellung von Kommunalpolitik antreffen. Die Typologie erfüllt also in erster Linie die Funktion, einen systematischen Bezugspunkt für die empirische Analyse des Parlamentarisierungsproblems zu liefern und aufzuzeigen, auf welchen Merkmalen die Unterscheidung „parlamentarisch-verwaltungsorientiert“ beruht.

### **2.3 Die Parlamentarisierung der kommunalen Selbstverwaltung als strukturelle und als personenbezogene Größe**

Von einer „Parlamentarisierung“ der Kommunalpolitik kann man in zweierlei Hinsicht sprechen, und es ist in unserem Zusammenhang wichtig, zwischen diesen Verwendungsweisen sauber zu trennen. Mit „Parlamentarisierung“ kann zunächst eine *Veränderung der politischen Strukturen und Prozesse* in einer Stadt oder Gemeinde gemeint sein. In dieser Arbeit bezeichnet der Begriff „strukturelle Parlamentarisierung“ den Übergang von einer eher verwaltungsorientierten zu einer stärker parteistaatlichen Struktur politischer Willensbildung. Diese ist ein möglicher Gegenstand politischer Orientierungen und damit auch ein Bezugspunkt für die Herausbildung einer lokalpolitischen Kultur.

Auf der anderen Seite ist „Parlamentarisierung“ auch als *Veränderung in der Vorstellungswelt* der an der Gemeindepolitik beteiligten Personen zu verstehen, d. h.: Die Veränderung der Strukturen in Richtung auf ein „parlamentarisches Modell“ wird von den betreffenden Personen *wahrgenommen* und *positiv bewertet*. Nur in diesem Sinne kann man das Parlamentarisierungsproblem als *Merkmal der lokalpolitischen Kultur* verstehen. „Parlamentarisierung“ als strukturelles und als kulturelles Merkmal hängen miteinander zusammen, sind aber, wie unsere Untersuchungsergebnisse zeigen, keineswegs deckungsgleich. In diesem Beitrag geht es in erster Linie um die *Einstellungen* kommunaler Mandatsträger zur Ratsarbeit.

#### **2.3.1 Die Parlamentarisierung der kommunalen Selbstverwaltung als Strukturmerkmal der untersuchten Städte**

Selbst hartnäckige Verfechter eines traditionellen Selbstverwaltungsverständnisses stellen heute kaum noch die Parlamentarisierung der kommunalen Selbstverwaltung als einen *beobachtbaren Tatbestand* in Frage (vgl. Klüber 1972: 114f.; Salzwedel 1978). Es hilft uns allerdings für die empirische Forschung wenig, eine derartige Entwicklung lediglich pauschal zu behaupten, ohne zugleich Kriterien anzugeben, mit deren Hilfe eine Prüfung des Realitätsgehaltes solcher Aussagen möglich wäre. Die optimale For-

schungsstrategie, die Entwicklung der politischen Struktur in einer möglichst großen Zahl von Städten über einen möglichst langen Zeitraum anhand bestimmter „harter Indikatoren“ der Parlamentarisierung zu beobachten, war im Rahmen dieser Arbeit nicht praktikabel. Es gab aber zumindest einige Größen, an denen sich eine „strukturelle Parlamentarisierung“ im Sinne des in Abb. 4-1 entwickelten Modells messen ließ, nämlich

- die Nichtbeteiligung der Minderheitsfraktion an der Verwaltungsführung (Stadtdirektoren und Beigeordnete),
- die Nichtbeteiligung der Minderheitsfraktion an der politischen Repräsentation (Oberbürgermeister, Bürgermeister),
- das Abstimmungsverhalten der Minderheitsfraktion bei den beiden letzten Abstimmungen über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan (Zustimmung/Ablehnung),
- das Verhalten der Minderheitsfraktion bei der Wahl des Oberbürgermeisters (Gegenkandidatur/keine Gegenkandidatur).

Aus den genannten Merkmalen bildeten wir einen Index „strukturelle Parlamentarisierung“ (vgl. Abb. 4-2), auf dessen Grundlage sich die zehn untersuchten Städte – in ansteigender Reihe – wie folgt gruppierten:

- (1) Bochum und Wuppertal
- (2) Bielefeld und Oberhausen
- (3) Köln, Hagen, Essen und Gelsenkirchen
- (4) Dortmund und Duisburg.

Abbildung 4-2

<b>Index struktureller Parlamentarisierung</b>										
	BO	W	BI	OB	E	GK	HA	K	DO	DU
Gegenkandidatur bei OB-Wahl im Rat <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Beteiligung an der politischen Repräsentation <sup>2</sup>	-	-	-	-	+	+	-	-	+	-
Beteiligung an der Verwaltungsführung <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Ablehnung des Haushalts 1979 <sup>1</sup>	-	-	-	+	+	-	-	+	+	+
Ablehnung des Haushalts 1980 <sup>1</sup>	-	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Punktwert auf dem Parlamentarisierungsindex	0	0	1	1	2	2	2	2	3	3

<sup>1</sup> - indiziert nein (keine Parlamentarisierung)

<sup>2</sup> - indiziert „Beteiligung der Minderheitsfraktion“ (keine Parlamentarisierung)

Ein verwaltungsorientiertes Modell kommunaler Selbstverwaltung war demnach in den Städten Bochum und Wuppertal anzutreffen, das rein parlamentarische hingegen in keiner der zehn untersuchten Städte. In Dortmund, Duisburg und Köln war eine Differenzierung nach den Bereichen „Personalpolitik“ bzw. „Sachpolitik“ zu erkennen: In allen drei Städten hatte die Minderheitsfraktion in den beiden vergangenen Jahren den Haushaltsplan abgelehnt. In Dortmund aber stellte die CDU den Stadtdirektor, in Duisburg einen Bürgermeister, in Köln war sie an der Verwaltungsspitze und an der politischen Führung beteiligt. Obgleich also das parlamentarische Modell nirgendwo völlig realisiert war, kamen die Verhältnisse in Dortmund und Duisburg – gemessen an

unseren Kriterien – diesem Konzept am nächsten. Die Gegebenheiten in den übrigen fünf Städten entsprachen noch deutlicher einem „parlamentarisch-administrativen Mischtyp“.

### 2.3.2 Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal

Es wäre nun verfehlt, von vorneherein zu unterstellen, die „strukturelle Parlamentarisierung“ fände eine Entsprechung in den politischen Einstellungen der kommunalen Mandatsträger in den betreffenden Städten. Das Vorhandensein der Indikatoren „Beteiligung an der Verwaltungsführung“ und „Wahrnehmung von Repräsentationsfunktionen“ auf Seiten einer Minderheitsfraktion hängt nicht ausschließlich von deren strategischen Überlegungen ab. Eine noch größere Bedeutung kommt meiner Ansicht nach der Bereitschaft der Mehrheitsfraktion zu, die Minderheit an der politischen und administrativen Führung zu beteiligen und mit ihr in Sachfragen zusammenzuarbeiten. Mit anderen Worten: Unterschiede in der „strukturellen Parlamentarisierung“ einzelner Städte kommen u. U. durch die Weigerung der Mehrheitsfraktion zustande, mit einer konkordanzdemokratisch orientierten Minderheitsfraktion zusammenzuarbeiten. Sie können aber auch aus einer auf Konflikt angelegten Strategie der Minderheitsfraktion herrühren. Der Zusammenhang zwischen der strukturellen Parlamentarisierung in den Städten und der Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal der Angehörigen der Minderheitsfraktionen ist somit empirisch zu prüfen. Theoretisch haben wir jedenfalls zwei voneinander zu unterscheidende Aspekte des Parlamentarisierungsproblems, den strukturellen und den einstellungsbezogenen, vor uns.

In den folgenden Teilen dieses Kapitels gilt das Interesse der Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal. Dieser Problemstellung liegt die folgende Annahme zugrunde: Bei ihrer Arbeit operieren die Ratsmitglieder in einem bestimmten strukturellen oder organisatorischen Zusammenhang. Rat, Verwaltung, politische Parteien und kommunale Öffentlichkeit sind politische Objekte, die die Ratsmitglieder wahrnehmen und bewerten. Nach der hier vorgeschlagenen Sprachregelung können sich diese Wahrnehmungen und Bewertungen eher dem (konkurrenzdemokratischen) „parteienstaatlich-parlamentarischen“ oder eher dem (konkordanzdemokratischen) „verwaltungsorientierten“ Modell kommunalpolitischer Willensbildung annähern. Die Ausprägungen dieser beiden Einstellungsmuster entsprechen den in Abb. 4-1 enthaltenen Merkmalen und müssen hier nicht erneut aufgelistet werden. Auch bei diesen Vorstellungen von der „richtigen Form“ der Ratsarbeit und der Kommunalpolitik sollte man eher von einem Kontinuum der „Verwaltungsorientierung“ als von einem einfachen Gegensatzpaar ausgehen. Die Position eines Ratsmitgliedes auf diesem Kontinuum läßt sich, so die den folgenden Abschnitten zugrundeliegende Annahme, empirisch messen. Diesem Versuch müssen allerdings drei einschränkende Bemerkungen vorangestellt werden:

(1) Bei den im folgenden erfaßten „parteienstaatlich-parlamentarischen“ bzw. „verwaltungsorientierten“ Einstellungen handelt es sich um abstrakte Größen, die von den Routineanforderungen der kommunalpolitischen Entscheidungspraxis einigermaßen weit entfernt sind. Nach den in der Literatur zu findenden Hinweisen hat das Ratsmitglied in seiner kommunalpolitischen Arbeit vorwiegend mit der Beratung und Beschlußfassung über „laufende Verwaltungsangelegenheiten“ zu tun. Für die Beschäftigung mit grundsätzlichen Problemen der kommunalen Selbstverwaltung bleibt nur

wenig Raum. So erklärten in den vorbereitenden Expertengesprächen einige der befragten Ratsmitglieder, durch unsere Erhebung erstmals ausdrücklich mit dem Problem der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik konfrontiert worden zu sein. Bekanntlich sind Aussagen zu Problemen, mit denen eine Person vertraut ist, zuverlässiger als solche, die ihr vergleichsweise fremd sind. Wir müssen somit in Folge der geringen Vertrautheit der Befragten und dem Untersuchungsproblem mit Meßfehlern rechnen, deren Auswirkungen auf die Untersuchungsergebnisse nur schwer kalkulierbar sind.

(2) Meßfehler können auch als Folge des bisherigen Forschungsstandes auftreten. Abgesehen von der wesentlich unspezifischer angelegten Studie von *Gunlicks* (1968) gibt es für die Bundesrepublik keine vergleichbare Arbeit, an welche die Konstruktion der Meßinstrumente hätte anknüpfen können. Vereinzelt vorliegende US-amerikanische Studien sind auf Grund der gänzlich andersartigen institutionellen Rahmenbedingungen der kommunalpolitischen Willensbildung in den USA für Analysen der Kommunalpolitik in der Bundesrepublik nicht verwendbar.

(3) Die Ergebnisse dieser Arbeit lassen sich nicht auf andere Befragtengruppen verallgemeinern. Wir beschreiben hier also nicht *die* politische Kultur deutscher Großstädte, sondern kommunalpolitische Orientierungsmuster der CDU angehöriger Mitglieder von Minderheitsfraktionen in Großstädten Nordrhein-Westfalens. Bei einer Ausweitung des Untersuchungsgegenstandes auf andere Elitegruppen (Mehrheitsfraktionen, Verwaltungspersonal), auf die Gemeindebevölkerung, andere Bundesländer und auf Gemeinden anderer Größenordnung dürften sich Abweichungen von den hier beschriebenen Gegebenheiten einstellen.

### 3. Empirische Ergebnisse

#### 3.1 Das Meßproblem

Die unbefriedigende Forschungslage in unserem Problembereich ließ es nicht zu, zur Messung der Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal auf in anderen Untersuchungen bewährte Erhebungsinstrumente zurückzugreifen. Es waren vielmehr eigene Meßkonzepte zu entwickeln. Zusätzlich zu den in der Einleitung erwähnten Intensivinterviews, in denen das Parlamentarisierungsproblem breiten Raum einnahm und die die Herausfilterung typischer Argumentationsfiguren zuließen, konnte auf einige Vorarbeiten am Mainzer Institut für Politikwissenschaft zurückgegriffen werden. Hier war ein Fragebogen mit insgesamt 45 Einzelfragen zur Messung parteienstaatlich-parlamentarischer Orientierungen entwickelt und getestet worden. Fünfzehn der in dieser Erhebung benutzten Fragen gingen auch in unseren Fragebogen ein (vgl. die Fragen und die Antwortverteilung im Anhang). Mit Hilfe einschlägiger Verfahren zur Bestimmung der Trennschärfe von Einstellungsfragen wurden aus diesen fünfzehn Einzelfragen drei ausgewählt und zu einer Likert-Skala zusammengefaßt (zum methodischen Vorgehen vgl. *Mayntz, Holm, Hübner* 1969: 55ff.; *Scheuch, Zehnpfennig* 1973: 113ff.; *Denz* 1976; *Schuchard-Fischer* u. a. 1982: 213ff.). Tab. 4.1 gibt einen Überblick über die in die Parlamentarisierungsskala einbezogenen Einzelfragen und die Antworten der befragten Ratsmitglieder. Die breiteste Zustimmung fand eine Aussage, welche in vergleichsweise unspezifischer Form Unterschiede zwischen staatlichen und kommunalen Parla-

menten hervorhob und damit eine in der rechtswissenschaftlichen Literatur recht gängige Vorstellung bestätigte: Fast 90% aller Ratsmitglieder wiesen dem Stadtrat gänzlich andere Aufgaben für die Gemeinde zu als dem Bundestag für den Gesamtstaat. Es muß hier offenbleiben, in welchen Merkmalen die Befragten den Unterschied sahen (Art der zu fällenden Entscheidungen, Bürgernähe, Arbeitsweise, Professionalisierung).

Tabelle 4.1

### Einstellungen zur Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung der Ratsarbeit

Bevor wir Sie nun über Ihre Erfahrungen als Ratsherr befragen, hätten wir gerne gewußt, wie Sie allgemein über die Kommunalpolitik denken; denn über das, was Kommunalpolitik ist, gibt es ja verschiedene Auffassungen. Einige davon haben wir nachfolgend für Sie zusammengestellt. Bitte kreuzen Sie bei jeder dieser Antworten an, in welchem Umfang Sie sie für richtig halten.

	völlig richtig	eher richtig	unentschieden	eher unrichtig	völlig unrichtig	K. A.	N
Der Stadtrat erfüllt wesentlich andere Aufgaben für die Gemeinde als der Bundestag für den Gesamtstaat	63	25	4	6	2	1	275
Im Stadtrat muß die Sacharbeit den Vorrang vor der Parteipolitik haben	36	41	10	10	3	1	275
Der Bürger ist nicht damit einverstanden, wenn eine Partei in der Gemeinde harte Oppositionspolitik macht. Er wünscht Einigkeit zwischen allen Kräften	9	32	14	28	16	2	275

(Angaben in Prozentpunkten), vereinzelte Rundungsfehler

Diese Frage erfaßt zwar die Einstellung zur Angleichung der Kommunalpolitik an die Staatspolitik – und damit ein wichtiges Teilproblem in der Parlamentarisierungsdebatte. Eine eindeutige Einordnung dieser Aussage auf dem Kontinuum „Konkurrenz- versus Konkordanzdemokratie“ erscheint mir allerdings nicht möglich, weil ja auch die Arbeit des Bundestages nicht notwendigerweise konkurrenzdemokratisch ausgerichtet sein muß.

Klarer stellen sich in diesem Punkt die Verhältnisse bei den beiden verbleibenden Antwortvorgaben dar, in welchen die Dimension Sacharbeit (Konkordanzdemokratie) versus Parteipolitik (Konkurrenzdemokratie) sowie die Konfliktdimension lokalpolitischer Willensbildung direkt angesprochen sind. Interessanterweise finden wir hier ganz unterschiedliche Antwortverteilungen: Die „Sachlichkeitsideologie“ ist nach wie vor weit verbreitet (77% Zustimmungen), während auf der anderen Seite der Anteil der das Harmoniemodell kommunaler Willensbildung bevorzugenden Ratsmitglieder (41%) knapp unter jenem der eher konfliktorientierten liegt (44%). Die Vermutung, daß einzelne Elemente konkurrenz- und konkordanzdemokratischer Einstellungen eine unterschiedlich große Anhängerschaft finden, daß also kein widerspruchsfreies und in sich geschlossenes Überzeugungssystem bei den Ratsmitgliedern vorliegt, scheint sich demnach zu bestätigen. Dies wird sich auch in dem Kapitel „Oppositionelles Verhalten in der Kommunalpolitik“ sehr deutlich zeigen.

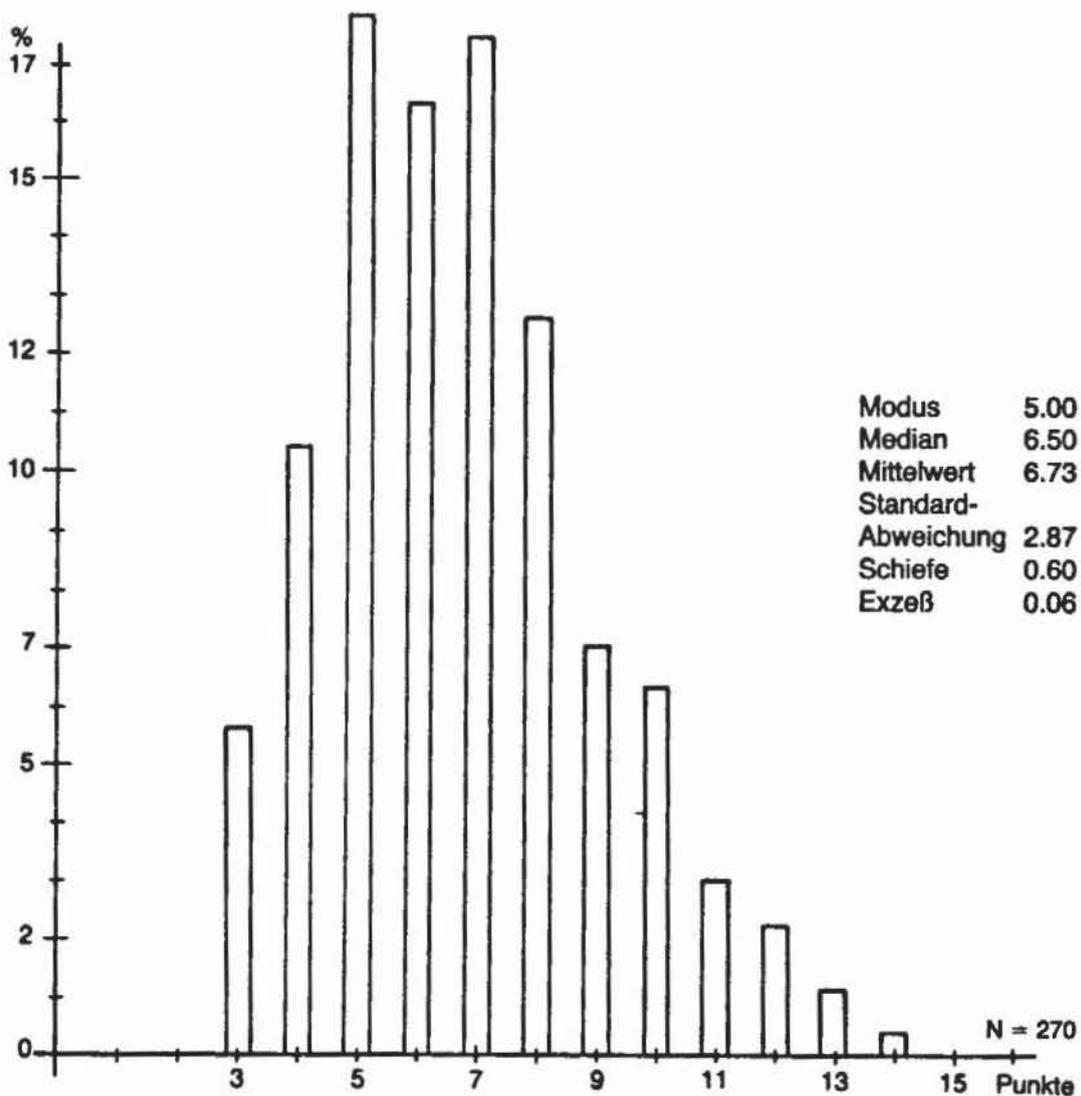
### 3.2 Zur Verteilung parlamentarisch-parteienstaatlicher und verwaltungsorientierter Einstellungen zur Kommunalpolitik

Bildet man nun aus den drei Einzelfragen nach den einschlägigen Verfahrensvorschriften eine Likert-Skala (vgl. die Literaturverweise auf S. 119 dieses Beitrages), dann ergibt sich ein Wertebereich mit einem Minimum von drei Punkten und einem Maximum von fünfzehn Punkten. Mit zunehmender Punktzahl steigt die Intensität parteienstaatlich-parlamentarischer Orientierungen.

Abb. 4-3 gibt die Verteilung der Antworten der Ratsmitglieder über die Parlamentarisierungsskala wieder. Die Häufung auf den Werten im linken Skalenabschnitt macht deutlich, daß der weitaus größere Teil der Befragten (mehr als zwei Drittel) einer administrativ geprägten Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft verpflichtet ist. Dagegen stößt die parteienstaatlich-parlamentarische Konzeption nur bei einer kleinen Minderheit auf Zustimmung.

Abbildung 4-3

#### Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung als Einstellungsmerkmal



Im Hinblick auf die in der Literatur vorhandenen Ausführungen zur Parlamentarisierung der großstädtischen Kommunalpolitik erscheint mir der Anteil eher verwaltungsorientierter Befragter außerordentlich hoch. Dies hat sicherlich damit zu tun, daß hier lediglich die kommunalpolitischen Einstellungen von CDU-Ratsmitgliedern untersucht wurden. Wie nämlich aus parallel durchgeführten Befragungen von SPD-Minderheitsfraktionen hervorgeht, ist bei deren Mitgliedern eine wesentlich stärker ausgeprägte Orientierung am parteienstaatlich-parlamentarischen Modell feststellbar (vgl. auch Zender 1982: 40ff.). Dennoch erweisen sich die gängigen Annahmen über die Parlamentarisierung der Kommunalpolitik auf dem Hintergrund dieser Ergebnisse als modifizierungsbedürftig. Diese Feststellung gilt auch unter der Voraussetzung, daß – anders als in dieser Studie – in den meisten uns vorliegenden Arbeiten zu Problemen politischer Willensbildung in Großstädten die Struktur- bzw. Verhaltenskomponente im Vordergrund steht, aber nicht in erster Linie die politischen Einstellungen der Ratsmitglieder (Andeutungen in diese Richtung bei: Grauhan 1972a; Lehmbbruch 1979). Man sollte sich allerdings davor hüten, unsere Ergebnisse mit einem klaren Votum für eine konkordanz- und gegen eine konkurrenzdemokratische Form politischer Willensbildung gleichzusetzen. Eine solche Folgerung wäre nur dann möglich, wenn die Frage nach den Unterschieden zwischen staatlichen und kommunalen Parlamenten in dieser Hinsicht eindeutig wäre.

Was bleibt, ist jedoch eine große Mehrheit von Befragten, die einem „traditionellen“ Konzept der Ratsarbeit den Vorzug vor einem „modernen“ Modell gibt. Für traditionell stehen dabei die Merkmale einer Sach- und Harmonieorientierung sowie einer Betonung der Unterschiede zwischen staatlichen und kommunalen Parlamenten; die Befürworter eines modernen, parlamentarisch-parteienstaatlichen Selbstverwaltungsverständnisses dagegen setzen auf Parteienkonkurrenz, Auswahl unter kontroversen Alternativen und neigen zu einer Relativierung der Unterschiede zwischen staatlichen Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften. Diese in der einschlägigen Literatur gebräuchlichen Abgrenzungen zwischen konkurrierenden Formen kommunaler Willensbildung lassen es meiner Ansicht nach auch gerechtfertigt erscheinen, unser Einstellungskontinuum zwischen den Endpunkten „parteienstaatlich-parlamentarisch“ und „verwaltungsorientiert“ aufzuspannen.

### **3.3 Bestimmungsfaktoren parteienstaatlich-parlamentarischer und verwaltungsorientierter Einstellungen zur Kommunalpolitik**

Das Ziel der empirischen Politikwissenschaft erschöpft sich nicht in der *Beschreibung* bestimmter Merkmale, hier: der parteienstaatlich-parlamentarischen Einstellungen zur Kommunalpolitik. Sie ist darüber hinaus bemüht, Zusammenhänge zwischen den beschriebenen Sachverhalten und anderen Merkmalen im Untersuchungsbereich aufzuzeigen, also die Unterschiede in den interessierenden Merkmalen durch den Rückgriff auf andere Größen zu erklären. Je nach Stand der Theoriebildung auf dem betreffenden Forschungsgebiet bietet sich eine mehr oder minder große Zahl von Erklärungsvariablen an. In unserem Fall sollte man – auf Grund des Forschungsstandes – keine allzu großen Erwartungen in die Möglichkeit einer theoriegeleiteten Dateninterpretation setzen. Es geht eher um das Entdecken etwa bestehender Zusammenhänge, eine noch

stark der Beschreibung verhaftete Angelegenheit, als um die Überprüfung systematischer Theorien. Um erste Informationen über Bestimmungsgrößen parteienstaatlich-parlamentarischer Orientierungen zu erhalten, werde ich nachfolgend drei Komplexe von „Erklärungsvariablen“ einführen:

(1) Die Herkunftsstadt der Befragten, die summarisch bestimmte Kontextmerkmale enthält, die teils bekannt und unabhängig voneinander prüfbar sind (Mehrheitsverhältnisse, strukturelle Politisierung, Wahlbeteiligung u. a. m.), teils unbekannt und somit nur über die Größe „Herkunftsstadt“ erfaßt sind,

(2) bestimmte sozio-demographische Eigenschaften der Befragten, wie das Alter, das Bildungsniveau, die Konfessionszugehörigkeit, die Berufstätigkeit etc., die die Stellung der Ratsmitglieder im Schichtungssystem unserer Gesellschaft, ihre Position im Lebenszyklus, ihre Sozialisationserfahrungen und ihre „vorpolitischen“ kulturellen Überzeugungen indizieren,

(3) politische Merkmale der Befragten, wie die Dauer der Rats- und der Parteizugehörigkeit und ihre Position im lokalen Führungssystem, die die Stellung des Ratsmitgliedes im politischen Willensbildungsprozeß definieren.

Unter Plausibilitäts Gesichtspunkten kann man folgende Annahmen formulieren: Die Bedeutung der Variablen „Herkunftsstadt“ ergibt sich daraus, daß es in jeder Stadt spezifische Bedingungen politischer Arbeit gibt, die das politische Verhalten und die politischen Einstellungen der in dieser Stadt tätigen Personen prägen. Die soziodemographischen Eigenschaften sind wichtig, weil sich nach den Ergebnissen der politischen Kulturforschung gruppenspezifische Unterschiede in den Einstellungen zur Politik ergeben. Wie kürzlich noch *Klages* und *Herbert* (1983: 48ff.) in einer Studie über die politische Kultur der Bundesrepublik zeigten, kommt den Variablen „Alter“ und „Bildungsniveau“ eine besondere Bedeutung als Vorhersage- oder Erklärungsgrößen politischer Einstellungen zu, während die schicht- und statusbezogenen Größen, die Konfessionszugehörigkeit und das Geschlecht an Bedeutsamkeit verloren haben. Es fragt sich, ob vergleichbare Zusammenhänge auch zwischen den kommunalpolitischen Einstellungen und den genannten Hintergrundvariablen bestehen. Die Bedeutung der politischen Variablen liegt auf der Hand.

### 3.3.1 Städtespezifische Einflüsse

Wie stellt sich nun die Parlamentarisierung der Kommunalpolitik in den zehn untersuchten Städten dar? Um diese Frage zu beantworten, habe ich auf mehrere in unserem Datenmaterial enthaltene Informationen zurückgegriffen (vgl. Tab. 4.2). Der über die Parlamentarisierungsskala gebildete städtespezifische Mittelwert informiert uns darüber, welchem Modell der Ratsarbeit die Minderheitsfraktionen in den zehn Städten eher zuneigen. Ein solcher Kennwert kann aber auf ganz unterschiedlichen Antwortverteilungen basieren: Möglicherweise stimmen sehr viele Ratsmitglieder in ihren kommunalpolitischen Auffassungen überein, so daß der Mittelwert für eine Stadt durch relativ gleichartige Werte der einzelnen Befragten zustandekommt. Ebenso kann sich ein solcher Durchschnittswert aus breit gestreuten Einzelwerten ergeben. Es erscheint demnach im Interesse einer zuverlässigeren Interpretation der Gegebenheiten in den einzelnen Städten zweckmäßig, neben der zentralen Tendenz der Antworten auch deren Streuung um den Durchschnittswert zu ermitteln. Auf dieser Grundlage ist es

nämlich möglich, Aussagen über den Grad an Übereinstimmung zu machen, der in den kommunalpolitischen Vorstellungen der Ratsmitglieder in den zehn Städten besteht (vgl. die Angaben in der Rubrik „Standardabweichung“ in Tab. 4.2). Schließlich habe ich, um die Antwortverteilung in den Städten und in bestimmten Teilgruppen von Befragten möglichst anschaulich darzustellen, die Punktwerte zu den drei Antwortkategorien „eher verwaltungsorientiert“ (drei bis sieben Punkte; 182 Befragte; 67.8% der Antworten), „unentschieden“ (acht bis zehn Punkte; 70 Befragte; 25.9%) sowie „eher parlamentarisch-parteienstaatlich“ (11–15 Punkte; 18 Befragte; 6.7%) eingeteilt. Eine systematische Verzerrung der Ergebnisse tritt durch diese Vereinfachung nicht auf.

Tabelle 4.2

Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung in den zehn Städten						
	Verwaltungs-orientierung	Mischform	parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierung	Mittelwert	Standardabweichung	N
Bochum	70	22	9	6.61	2.62	23
Wuppertal	71	21	8	6.58	2.50	24
Bielefeld	67	33	0	6.59	1.82	27
Oberhausen	52	35	13	7.39	2.82	23
Essen	67	27	7	6.47	2.26	30
Gelsenkirchen	83	17	0	6.17	1.77	23
Hagen	73	23	4	6.42	2.28	26
Köln	64	23	13	6.69	2.88	41
Dortmund	59	30	11	7.63	1.84	27
Duisburg	71	29	0	6.71	1.41	28
Insgesamt	67	26	7	6.73	2.29	
N =	185	70	18			270

(Angaben in Prozentpunkten), vereinzelte Rundungsfehler  
Cramer's V .17 (Kreuztabelle Städte mit zusammengefaßten Indexwerten). Eta .18 (Breakdown Städte mit Originalskalenwerten)<sup>1</sup>  
Fehlende Werte 5

In den zehn Städten weichen die Mittelwerte nicht stark von dem für alle Befragten berechneten Wert ab: Überdurchschnittlich stark ist die Parlamentarisierung in Dortmund und in Oberhausen ausgeprägt, besonders schwach hingegen in Gelsenkirchen. Ein relativ homogenes Antwortverhalten lassen die Ratsmitglieder in Duisburg, in Gelsenkirchen, in Bielefeld und in Dortmund erkennen, während es offenkundig in Köln und in Oberhausen recht unterschiedliche Vorstellungen von einer Parlamentari-

<sup>1</sup> Die beiden Zusammenhangsmaße Cramer's V und Eta bewegen sich zwischen einem Minimum von 0.00 (überhaupt kein Zusammenhang zwischen den untersuchten Variablen) und einem Maximum von 1.00 (perfekter Zusammenhang zwischen beiden Variablen, d. h.: der Wert der abhängigen Variablen – hier parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierungen – wird durch den Wert der unabhängigen Variablen – hier Herkunftsstadt – vollständig festgelegt). Cramer's V findet Verwendung, wenn wir es mit zwei qualitativen Variablen zu tun haben, Eta ist für eine abhängige quantitative und eine unabhängige qualitative Variable angemessen und eignet sich vor allem zur Feststellung nicht-linearer Abhängigkeitsbeziehungen. Wie ein Vergleich beider Beziehungsmaße zeigt, verursacht die Behandlung der Größe „parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierung“ als quantitative Variable nur eine geringfügige Verzerrung des Ergebnisses.

sierung der Kommunalpolitik gibt. Zumindest das Kölner Ergebnis hatte sich bereits in der Expertenbefragung deutlich abgezeichnet. Der Einfluß der Herkunftsstadt auf die Intensität der parlamentarisch-parteienstaatlichen Orientierungen ist als schwach zu bezeichnen (Cramer's V.17; Eta.18, vgl. die Angaben in Tab. 4.2). In keiner der zehn Städte überwiegen, gemessen an der Verteilung der Einstellungen unserer Befragten zur Parlamentarisierung der Kommunalpolitik, die Befürworter einer parteienstaatlich-parlamentarisch geprägten Kommunalpolitik.

### 3.2.2 Soziodemographische Einflußfaktoren

Die politischen Einstellungen einer Person unterliegen Einflüssen des sozialen Umfeldes, in dem sie sich bewegt: Sie werden in Sozialisationsprozessen erworben, durch schicht- und lebenszyklusspezifische Erfahrungen modifiziert. Solch komplexe Größen wie Sozialisationserfahrungen, Position im Lebenszyklus und im Schichtgefüge einer Gesellschaft bzw. Gemeinde werden dabei durch einfachere Variablen wie Alter, Einkommen und Bildung operationalisiert. Von den in der Einstellungsforschung gebräuchlichen sozio-demographischen Erklärungsgrößen wurden hier die Variablen Alter, Geschlecht, Konfession, Beruf, Tätigkeitssektor, Schulbildung, Einkommen und Gemeindegröße herausgegriffen. Es wurde geprüft, welchen Einfluß sie auf den Ausprägungsgrad parlamentarisch-parteienstaatlicher Orientierungen ausüben.

In den meisten Fällen stellte sich der erwartete schwache Zusammenhang ein. Für die Variablen Geschlecht, Konfession, Beruf und Beschäftigungsverhältnis lag das nominale Zusammenhangsmaß Cramer's V klar unter .30. Diese Merkmale beeinflussten demnach nicht bzw. nur sehr schwach die kommunalpolitischen Orientierungen der Befragten. Auch das Einkommen der Befragten übte keinen eindeutig interpretierbaren Einfluß auf ihre Einstellungen zur Arbeit der Kommunalvertretung aus.<sup>2</sup> Zumindest für die Konfessionszugehörigkeit und das Geschlecht war ein derartiger Einfluß auch nicht zu erwarten; denn es sind keine Gründe ersichtlich, aus welchen katholische Ratsmitglieder eine stärker oder schwächer ausgeprägte parteienstaatlich-parlamentarische Orientierung aufweisen sollten als ihre protestantischen Kollegen. Dasselbe gilt im Prinzip für männliche bzw. weibliche Ratsmitglieder. Dagegen widerspricht das Fehlen von Unterschieden zwischen Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes, der Privatwirtschaft sowie Parteien und Verbänden unseren Vermutungen. Nach Plausibilitätserwägungen sollte man eine stärkere Verwaltungsorientierung bei Mitgliedern des Öffentlichen Dienstes erwarten; denn man könnte annehmen, daß sie ihre – bürokratisch-administrativ geprägten – Berufserfahrungen stärker auf die Kommunalpolitik übertragen als dies etwa Personen aus der Privatwirtschaft oder gar Parteifunktionäre tun. Dies aber war nicht der Fall, was möglicherweise mit der Heterogenität der im Öffentlichen

<sup>2</sup> Tabellen hierzu werden nicht vorgelegt. *Die Rangordnungsmaße* Tau B (für quadratische Tabellen, d. h. einer übereinstimmenden Zahl von Merkmalsausprägungen der abhängigen und der unabhängigen Variablen) bzw. Tau C (für rechteckige Tabellen mit einer jeweils unterschiedlichen Zahl von Merkmalsausprägungen der abhängigen und der unabhängigen Variablen) bewegen sich zwischen Werten von - 1.00 (perfekter negativer Zusammenhang) und + 1.00 (perfekter positiver Zusammenhang zwischen den Variablen). Bei quadratischen Tabellen stehen in diesen Fällen sämtliche Werte in der Diagonalen. Wie bei den zuvor benutzten Zusammenhangsmaßen Eta und Cramer's V zeigt ein Wert von 0.00 das Fehlen einer Beziehung zwischen den Variablen an.

Dienst anzutreffenden Tätigkeiten (z. B. Lehrer, Verwaltungsbeamte, Sozialarbeiter usw.) zu tun hat. Keinen nennenswerten Einfluß übte weiterhin das Merkmal Gemeindegroße aus, was zunächst Plausibilitätsüberlegungen zu widersprechen scheint, jedoch verständlich wird, wenn man berücksichtigt, daß wir ausnahmslos Städte mit mehr als 200000 Einwohnern untersucht haben.

Demgegenüber wirken sich das Alter (vgl. Tab. 4.3) und das Bildungsniveau der Befragten (vgl. Tab. 4.4) deutlich auf die kommunalpolitischen Einstellungen aus. Die Verwaltungsorientierung steigt mit zunehmendem Alter, und entsprechend gehen die Parteiorientierungen zurück.

Tabelle 4.3

Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung nach Altersgruppen					
	Verwaltungsorientierung	Mischform	parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierung	%	N
bis 35 J.	39	39	23	12	31
36-45 J.	67	27	6	34	88
46-55 J.	74	23	3	34	89
über 55 J.	75	22	4	20	51
%	68	26	7	101*	-
N =	175	67	17	-	259

(Angaben in Prozentpunkten)

Tau C -.16

fehlende Werte: 16

\* Rundungsfehler

In der Gruppe der 35 Jahre alten und jüngeren Befragten sprach sich fast ein Viertel für ein parteienstaatlich-parlamentarisches Selbstverwaltungsmodell aus, bei den über 55-jährigen Ratsmitgliedern hingegen waren es nur noch 4%. Genau umgekehrt waren die Präferenzen für ein verwaltungsorientiertes Konzept der Kommunalpolitik verteilt: In der jüngsten Gruppe befürworteten dies 39%, in der ältesten hingegen drei Viertel aller Befragten. Die beiden ältesten Gruppen unterscheiden sich, wie Tab. 4.3 zeigt, in ihren kommunalpolitischen Einstellungen praktisch nicht.

Die Bedeutung des Alters als Bestimmungsgröße parlamentarisch-parteienstaatlicher Orientierungen tritt noch deutlicher zu Tage, wenn man auf die hier aus Gründen der Übersichtlichkeit vorgenommene Gruppierung der Daten zu Klassen verzichtet: Der Korrelationskoeffizient zwischen dem Lebensalter (exakte Angabe in Jahren) und dem Punktwert auf der Parlamentarisierungsskala beträgt  $r = .29$ , liegt also deutlich über dem in Tab. 4.3 angegebenen Beziehungsmaß für gruppierte Daten. Wenn man berücksichtigt, daß in unserer Erhebung wichtige Variable konstant gehalten wurden (Partei-zugehörigkeit, Oppositionsrolle, Kommunalverfassungstyp, mit Einschränkungen auch: Gemeindegroße, dann haben wir im Alter eine relativ wichtige Einflußgröße ermittelt.<sup>3</sup> Auch das Bildungsniveau der Befragten steht in einer klar erkennbaren Beziehung zur parteienstaatlich-parlamentarischen bzw. administrativen Orientierung (vgl. Tab. 4.4):

<sup>3</sup> Bezieht man die SPD-Ratsmitglieder in die Analyse ein, dann erhöht sich der Tau C Koeffizient auf . -20.

Den 81% verwaltungsorientierten Volksschulabsolventen standen lediglich 51% mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium gegenüber. Bei den parteienstaatlich-parlamentarischen Orientierungen steigt der Prozentanteil nicht gleichförmig mit dem Bildungsniveau. Immerhin läßt sich auch hier ein klarer Unterschied zwischen den Hochschulabsolventen (13% parlamentarisch-parteienstaatlich orientierte) und den Ratsmitgliedern mit anderen Bildungsabschlüssen (4% bei den Volksschülern, 5% bei den Abiturienten, 6% bei den Mittelschülern und kein Fachhochschulabsolvent) erkennen.

Tabelle 4.4

<b>Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung und Schulabschluß</b>					
	Verwaltungsorientierung	Mischform	parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierung	%	N
Volksschule	81	15	4	21	52
Mittlere Reife	77	17	6	21	53
Abitur u. ä.	73	22	5	16	41
Fachhochschule	61	39	0	11	28
Hochschule	50	37	13	31	79
%	67	26	27	100	—
N =	170	66	17	—	253

(Angaben in Prozentpunkten)  
 Tau C .21  
 fehlende Werte: 22

Faßt man die Analyse des Einflusses von Alter und Bildungsniveau auf die Einstellungen zur Kommunalpolitik zusammen, dann erweisen sich die jungen, akademisch gebildeten Befragten als die am stärksten parlamentarisch-parteienstaatlich orientierte Gruppe. Untersuchungen der politischen Kultur der Bundesrepublik auf der nationalen Ebene erbrachten ein vergleichbares Ergebnis: Auch in den Einstellungen für Politik im allgemeinen gibt es deutliche alters- und bildungsspezifische Unterschiede, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen: Mit abnehmendem Alter und zunehmendem Bildungsniveau steigen das politische Interesse, die politische Informiertheit, die politische Beteiligungsbereitschaft, die Betonung der Legitimität politischer Konflikte etc. (vgl. u. a. *Kaase 1971; Allerbeck, Jennings, Rosenmayr 1979; Conradt 1980; Baker, Dalton, Hildebrandt 1981; Gabriel 1983 m.w.L.*; anders im Ergebnis, jedoch mit Hinweis auf die Bedeutung der Variablen „Alter“ und „Bildungsniveau“ als Bestimmungsfaktoren politischer Einstellungen: *Klages, Herbert 1983*). Diese Parallele legt eine Interpretation unseres Ergebnisses im allgemeinen Bezugsrahmen der political-culture-Forschung nahe: Die mit zunehmendem Alter und abnehmendem Bildungsniveau deutlicher werdende Verwaltungsorientierung geht sicherlich auf die Verhaftung der betreffenden Gruppen im traditionellen deutschen Selbstverwaltungsdenken zurück, welches geradezu durch eine Abwehr politisch-parlamentarischer Prinzipien geprägt war. Es dürfte darüber hinaus zumindest teilweise von traditionellen allgemeinpolitischen Orientierungen geprägt sein, in welchen obrigkeitsstaatliches, apolitisches, parteienfeindliches Denken eine bedeutende Rolle spielte.

Aus dem Vergleich unserer Untersuchungsergebnisse mit allgemeineren Erkenntnissen über die Entwicklung der politischen Kultur der Bundesrepublik ergeben sich Möglichkeiten für eine theoretische Interpretation der alters- und bildungsspezifischen Unterschiede in den kommunalpolitischen Einstellungen. Alter und Bildung indizieren jeweils besondere Sozialisationserfahrungen. Man kann – etwas verkürzend – die These aufstellen, daß die Lebensbedingungen der jüngeren Befragten (Aufwachsen in einem demokratisch verfaßten politischen System) und die in qualifizierten Bildungsgängen vermittelten Werte und Normen, die Übernahme jener Einstellungen begünstigen, die hier als parteienstaatlich-parlamentarisch bezeichnet wurden. Insbesondere die Betonung der Legitimität politischer Konflikte, die Zweifel an der Möglichkeit einer ausschließlich auf sachlichen Erwägungen beruhenden „ideologiefreien“ Kommunalpolitik usw. reflektieren ein zunehmendes Verständnis für die Politik als Wahl unter konkurrierenden Alternativen. Zugleich deuten sie auf eine zunehmende Skepsis gegenüber „etatistischen“ oder „gouvernementalen“ Politikkonzeptionen hin, die für die Staats- und die Kommunalpolitik in Deutschland lange Zeit typisch waren und die sich auch heute noch in der kommunalrechtlichen Literatur großer Beliebtheit erfreuen. Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen die politische Sozialisation der besser gebildeten Angehörigen der Nachkriegsgeneration stattfand, begünstigen die Verbreitung einer parteienstaatlich-parlamentarischen Konzeption von Kommunalpolitik, die – im Vergleich mit dem traditionellen Selbstverwaltungsmodell – sicherlich als die „politischere“ Konzeption interpretiert werden kann. Auf die praktisch-politische Bedeutung dieser Untersuchungsergebnisse werde ich später noch eingehen.

### 3.3.3 Politische Einflußfaktoren

In der politikwissenschaftlichen Einstellungsforschung spielen erstaunlicherweise soziodemographische Größen insgesamt eine wichtigere Rolle als die im engeren Sinne „politischen“ Bestimmungsgrößen der Einstellung zur Politik, wie die institutionellen Rahmenbedingungen, die Stellung einer Person im lokalen Machtgefüge usw. Es gibt jedoch von vorneherein keine überzeugenden Gründe für die Annahme, daß das Alter einen größeren Einfluß auf die kommunalpolitischen Einstellungen ausüben könnte als etwa die Parteizugehörigkeit, die Zugehörigkeit zur politischen Elite einer Gemeinde oder eine andere politische Variable. Dem Vorhaben, den Einfluß solcher politischen Merkmale auf die kommunalpolitischen Einstellungen der CDU-Ratsmitglieder in unseren zehn Städten zu untersuchen, sind allerdings relativ enge Grenzen gesetzt: Wie bereits erwähnt, werden in unserer Untersuchung einige potentielle Einflußgrößen politischer Art (Parteizugehörigkeit, Regierungs- bzw. Oppositionsrolle, kommunales Verfassungssystem) konstant gehalten. Ihr Effekt kann also nicht überprüft werden.

Von den verbleibenden, im engeren Sinne politischen Einflußgrößen (Dauer der Parteimitgliedschaft und der Ratszugehörigkeit, Position im lokalen Elitesystem, strukturelle Parlamentarisierung in der Stadt, Stimmenanteil der CDU bei den Kommunalwahlen 1979, Wahrnehmung der Polarisierung in Regierung und Opposition, Einschätzung des Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung) weisen lediglich die Dauer der Zugehörigkeit zur kommunalen Vertretungskörperschaft und die Dauer der Zugehörigkeit zur CDU einen erkennbaren Einfluß auf die kommunalpolitische Einstellung der Befragten auf (Tau C  $-.18$  bzw.  $-.15$ ). In Richtung und Stärke gleicht die Beziehung

jener zwischen dem Alter und der Verwaltungsorientierung bzw. Parlamentarisierung: Langjährige Rats- und Parteimitglieder favorisieren ein verwaltungsorientiertes Verständnis von Kommunalpolitik, Befragte mit einer relativ kürzeren Partei- und Ratszugehörigkeit votieren eher für ein parteienstaatlich-parlamentarisches Modell. Im Hinblick auf den engen Zusammenhang zwischen dem Lebensalter und der Dauer der Rats- und Parteimitgliedschaft könnte dieser Zusammenhang sich bei genauerer Betrachtung als Scheinbeziehung herausstellen.

Daraus ergibt sich die folgende Frage: Übt die Dauer der Ratszugehörigkeit auch bei einer Kontrolle des Alters einen eigenständigen Einfluß auf die kommunalpolitischen Einstellungen aus oder ist die festgestellte Beziehung lediglich darauf zurückzuführen, daß langjährige Ratsmitglieder normalerweise älter sind als Personen mit einer relativ kürzeren Zugehörigkeit zum Rat? Zur Debatte steht somit der Sozialisationseffekt der Ratsarbeit: Lassen sich nämlich in ein- und derselben Altersgruppe bei unterschiedlich langer Zugehörigkeit zum Rat Einstellungsunterschiede nachweisen, dann spricht dies für die Existenz von Sozialisationseffekten, die von der Zugehörigkeit zum Stadtrat ausgehen: Ein Teil der Ratsmitglieder könnte nämlich unter dem Eindruck der tatsächlichen Anforderungen der kommunalpolitischen Entscheidungspraxis von einer stärker konfliktären, parteienstaatlich-parlamentarischen Konzeption der Kommunalpolitik zu einem eher kooperativen, verwaltungsorientierten Modell übergegangen sein. Verschwindet dagegen bei der Kontrolle des Alters der Zusammenhang zwischen der Dauer der Ratszugehörigkeit und der Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung, dann haben wir es wohl eher mit generationsspezifischen Einstellungsunterschieden zu tun, die auf einen Wandel der lokalpolitischen Kultur, aber nicht auf sozialisierende Effekte der Ratsarbeit zurückgehen. Ich habe diese beiden Interpretationsmöglichkeiten im Rahmen der im nächsten Kapitel vorgelegten multivariaten Analyse überprüft und dabei eher die Annahme eines Generationswandels bestätigen können. Bei einer Kontrolle der Alterseffekte tendiert der Einfluß der Dauer der Mandatsausübung gegen Null (vgl. Abb. 4-4 b). Dies deckt sich auch mit meinen Vermutungen über die generellen Veränderungen der lokalpolitischen Kultur in der Bundesrepublik.

Von besonderem theoretischem und praktischem Interesse sind die zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten bestehenden Auffassungsunterschiede (bzw. Gemeinsamkeiten) in der Frage, wie die Kommunalpolitik gestaltet wird oder werden sollte. Nach den in der Literatur verbreiteten Darstellungen steuern die Eliten weitgehend die Arbeit der Fraktion (vgl. dazu die Hinweise auf S. 164ff. dieses Beitrages). Die Unterschiede in den Einstellungen der Eliten und der Nicht-Eliten bieten Anhaltspunkte für die politische Verantwortlichkeit der lokalen Führungsgruppen. Wie *Verba* und *Nie* (1972: 299ff.) in einem anderen Zusammenhang aufzeigten, deutet eine weitgehende Entsprechung der Vorstellungen von Eliten und Nicht-Eliten darauf hin, daß die Wünsche der „Basis“, hier der Gesamtfraktion, in der Politik der Führung verhältnismäßig gut zum Zuge kommen, während deutliche Diskrepanzen für eine schwache Rückkopplung zwischen der Führung und der Basis sprechen.

Im Kapitel 2.2. war die breite Streuung politischer Führungspositionen in unserer Befragtengruppe aufgezeigt worden. Ein beträchtlicher Teil der Ratsmitglieder ist durch ein Amt im Fraktionsvorstand, als (stellvertretender) Vorsitzender eines Ratsausschusses oder in anderer Form in der Leitung der Rats- und Fraktionsarbeit eingebun-

den. Zwischen den Ratsfraktionen und den lokalen Parteiführungen besteht eine starke personelle Verflechtung. Im Hinblick auf das Problem der demokratischen Verantwortlichkeit der Führung gegenüber der Parteibasis ist dieser Befund nicht ganz so einfach zu interpretieren, wie es einzelne, auf der *Michelsschen* Oligarchiethese beruhende Aussagen zur innerparteilichen Demokratie nahelegen (vgl. kritisch hierzu: *Schmitz*: 1983: 198). Man kann die personellen Überschneidungen zwischen der Parteiführung und der Ratsfraktion sicherlich als Anzeichen für eine Ämterhäufung und Oligarchisierung bewerten. Sieht man die einzelnen Daten jedoch in ihrem Gesamtzusammenhang und berücksichtigt zudem die in parteiensoziologischen Studien belegte Offenheit der lokalen Parteiführung für das partizipationsbereite Mitglied (vgl. *Schmitz* 1975: 192ff.; *Haungs* 1980: 36ff. mit weiteren Literaturangaben), dann gewinnt eine andere Interpretation an Plausibilität: Die breite Streuung von Führungsfunktionen bei gleichzeitig enger personeller Verflechtung von Fraktion und Parteiführung trägt dazu bei, den Kommunikationsfluß zwischen der Parteiorganisation und der Ratsfraktion zu sichern und der Partei einen Einfluß auf die Arbeit der Fraktion zu garantieren. Wir konnten der Frage nach der Bedeutung der Führungsstruktur von Partei und Fraktion für die Einbeziehung der Lokalpartei in die Ratsarbeit hier nicht weiter nachgehen. Zu diesem Zweck wären wohl auch qualitativ angelegte Fallstudien erforderlich. Dennoch bestehen nach den Ergebnissen dieser Erhebung günstigere *Voraussetzungen* für eine Verantwortlichkeit der Fraktionsführung gegenüber der Parteiorganisation als man vielfach annimmt.

Der bisherige Forschungsstand erlaubt allenfalls Spekulationen über die Politisierung/Verwaltungsorientierung der Eliten im Vergleich mit den Nicht-Eliten und über die Einstellungen der Inhaber von Elitepositionen in verschiedenen Bereichen der Kommunalpolitik. Aufgrund ihres höheren Bildungsstandes, ihrer damit einhergehenden kognitiven Fähigkeiten, ihrer stärkeren Einbindung in parteitypische Kommunikationsstrukturen neigen die parlamentarischen Eliten möglicherweise im Vergleich mit den Nicht-Eliten sich stärker dem parteienstaatlich-parlamentarischen Modell zu. Dagegen spricht andererseits ihre Position im lokalen Entscheidungsprozeß: Die stärkere Einbindung in die laufende Verwaltungsarbeit, die bessere Kenntnis der kommunalpolitischen Probleme und Aufgabenstellung, die häufigere Interaktion mit dem Führungspersonal der Verwaltung, die längere Zugehörigkeit zur kommunalen Vertretungskörperschaft und nicht zuletzt ihr Eigeninteresse am Zugang zur Verwaltung begünstigen möglicherweise das Auftreten verwaltungsorientierter Einstellungen bei den Eliten.

Tabelle 4.5

<b>Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung und Zugehörigkeit zur Ratselite</b>					
	Verwaltungsorientierung	Mischform	parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierung	%	N
<i>Nicht-Elite</i>	58	36	7	34	87
<i>Elite</i>	72	21	7	66	169
%	67	26	7	100	
N =	171	67	18		256

(Angaben in Prozentpunkten) Tau C -.12 fehlende Werte: 19

Nach den in Tab. 4.5 enthaltenen Daten findet das verwaltungsorientierte Modell der Kommunalpolitik beim Führungspersonal der Vertretungskörperschaft eine etwas breitere Zustimmung als bei den „einfachen Mitgliedern“. Die Beziehung zwischen den Größen „Position im lokalen Führungssystem“ und „Einstellung zur Kommunalpolitik“ ist allerdings nur schwach ausgeprägt (Tau C  $-0.12$ ). Man kann demnach eine relativ hohe Übereinstimmung der Eliten und der Nicht-Eliten in der Einschätzung der Rolle der kommunalen Vertretungskörperschaft feststellen. In beiden Gruppen favorisiert nur eine kleine Minderheit das parteiorientierte Modell. Beim gegenwärtigen Forschungsstand sind Aussagen über die Bedeutung der Einstellungen zur Kommunalpolitik für die Entwicklung politischer Strategien durch die Minderheitsfraktionen kaum möglich. Sofern die Einstellungen der Fraktionsmitglieder zur Kommunalpolitik überhaupt die strategisch-politischen Ziele der Minderheitsfraktion beeinflussen, deuten unsere Daten auf einen vergleichsweise breiten Konsens zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten in der grundsätzlichen Einschätzung der Kommunalpolitik hin.

Die vorhandenen schwachen Unterschiede zwischen den Inhabern und den Nicht-Inhabern von Führungspositionen im Rat ergeben sich m. E. aus den Formen lokalpolitischer Arbeitsteilung und aus den Interessenunterschieden zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten: Die Bürgermeister, (stellvertretenden) Ausschußvorsitzenden und Mitglieder des Fraktionsvorstandes dürften nicht zuletzt deshalb eher dem verwaltungsorientierten Modell der Kommunalpolitik zuneigen, weil sie stärker an der Verwaltungsarbeit beteiligt sind als die übrigen Ratsmitglieder und so ständig einen sachbezogenen, konsensorientierten Politikstil praktizieren. Für diese Annahme sprechen auch die Unterschiede zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten in einzelnen lokalpolitischen Handlungsbereichen (vgl. Tab. 4.6): Zwischen dem Führungspersonal der lokalen *Parteiorganisation* und den nicht zur Parteiführung gehörigen Ratsmitgliedern gibt es kaum Unterschiede in den Einstellungen zur Kommunalpolitik; zwischen den (stellvertretenden) *Vorsitzenden von Ratsausschüssen* und den übrigen Befragten sind sie am stärksten ausgeprägt. Die Werte für die Fraktion liegen zwischen denen der beiden übrigen Gruppen. Dies Ergebnis spiegelt die besonderen lokalpolitischen Aufgaben der Fraktionen, der lokalen Parteiorganisationen und der Ausschüsse im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß wider: Durch die Ausschüsse macht der Rat seinen Einfluß auf die laufende Verwaltungsarbeit geltend. Die Arbeit in diesen Gremien

Tabelle 4.6

Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung und Eliteposition in verschiedenen Bereichen der Kommunalpolitik								
	Ausschüsse		Fraktion		Partei		%	
	Elite	NE	Elite	NE	Elite	NE		
Verwaltungsorientierung	75	61	72	65	67	71	67	
Mischform	20	31	22	28	26	24	26	
parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierung	5	8	6	7	7	5	7	
%	43	57	27	73	86			
N =	109	143	67	189	231	38		
Tau C	-.14		-.06		.02			
fehlende Werte	23		23		6			

entspricht weitgehend den Bedingungen des verwaltungsorientierten Modells der Kommunalpolitik. Deshalb überrascht es auch nicht, daß die Ausschußvorsitzenden und ihre Stellvertreter, die in Abstimmung mit dem Verwaltungschef die Ausschußarbeit leiten, die geringste Präferenz für eine parteienstaatlich-parlamentarisch geprägte Kommunalpolitik aufweisen.

Die erkennbaren, wenn auch sehr schwachen Unterschiede zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten in den Fraktionen lassen sich gleichfalls mit der Nähe der Fraktionsführung zur Verwaltungsarbeit erklären. Hier kommt jedoch noch ein weiterer Differenzierungsfaktor hinzu: Die Führung der Fraktion ist auf eine gute Zusammenarbeit mit der Mehrheit und mit der Verwaltung angewiesen, wenn sie Informationen über die laufende Verwaltungsarbeit erhalten und sich einen informellen Einfluß auf die kommunalpolitischen Entscheidungen sichern will. Auch die Chance, aus einer Führungsfunktion in der Fraktion in die Position eines Bürgermeisters oder eines Dezernenten aufzurücken, dürfte das besondere Interesse der Fraktionsführung an einer konsens- und sachorientierten Arbeit begünstigen. Andererseits fallen die Unterschiede zwischen den Nicht-Eliten und den Eliten in der Fraktion etwas schwächer aus als wir es im Bereich der Ausschüsse feststellen konnten. Dies hat mit der Funktion der Fraktion als Verbindungsglied zwischen Parteipolitik und Sacharbeit zu tun. Diese Aufgabe der Fraktion bringt es mit sich, daß sich die Fraktionsführung stärker um parteipolitische Profilierung bemühen muß, als dies für die Ausschußeliten gilt. Insofern nähert sie sich den Positionen an, die unter den Nicht-Eliten stärkere Anhängerschaft finden.

Zwischen dem Führungspersonal der Partei und den einfachen Parteimitgliedern gibt es keine nennenswerten Einstellungsunterschiede. Vermutlich beeinflußt das gemeinsame Merkmal „Zugehörigkeit zur Ratsfraktion“ die Einstellungen der Befragten stärker als das differenzierende Merkmal „(Nicht)Zugehörigkeit zur lokalen Parteiführung“.

Obleich man sich in Anbetracht der nur sehr schwach ausgeprägten Beziehungsmaße vor einer Überinterpretation der Daten hüten sollte, möchte ich auf einen interessanten Unterschied im Antwortverhalten der Eliten bzw. Nicht-Eliten in der Fraktion und den Ausschüssen einerseits und in der Parteiorganisation andererseits aufmerksam machen: Während in den beiden ersten Bereichen eine überdurchschnittliche Neigung des Führungspersonals zum verwaltungsorientierten Modell feststellbar war, tritt bei einem Vergleich der Parteifunktionen eine andere Konstellation auf. Hier bevorzugen die Nicht-Eliten etwas stärker das verwaltungsorientierte Modell.

Die Vermutung, die Unterschiede im Antwortverhalten der Eliten und der Nicht-Eliten könnten auf Alterseffekte bzw. auf die unterschiedliche Dauer der Ratszugehörigkeit zurückzuführen sein, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Hält man nämlich die Dauer der Zugehörigkeit zur Kommunalvertretung konstant, dann schwächt sich der ohnehin nur schwache Einfluß der Führungsfunktion auf die Einstellungen zur Kommunalpolitik weiter ab.<sup>4</sup>

Die übrigen in unserem Untersuchungskonzept enthaltenen politischen Variablen waren als Erklärungsgrößen der Parlamentarisierung/Verwaltungsorientierung noch

<sup>4</sup> Das Beziehungsmaß Tau C beträgt unter den in der ersten Wahlperiode amtierenden Ratsmitgliedern  $-.07$ , in der zweiten Wahlperiode  $-.03$  und bei den drei oder mehr Wahlperioden dem Rat angehörigen Befragten  $-.08$  (Vergleichswert für alle Befragten: Tau C  $-.12$ ).

weniger bedeutsam als die bisher vorgestellten: Eine Ausnahme stellt allenfalls die Einschätzung des Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung dar. Sie steht in negativer Beziehung zur Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal: 62% der Ratsmitglieder, die ihrer Fraktion einen geringen Einfluß auf die Verwaltung zusprachen, waren verwaltungsorientiert, 7% wiesen parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierungen auf. Dagegen waren unter den Befragten, die ihre Fraktion eher für einflußreich hielten, 76% Verwaltungsorientierte und 6% parlamentarisch-parteienstaatlich eingestellt (Tau C – .12). Man sollte dieses Ergebnis nicht überstrapazieren; denn der Zusammenhang zwischen den beiden Größen ist wiederum nur schwach ausgeprägt. Auf der anderen Seite liefert die Untersuchung gewisse Hinweise auf die Berechtigung der schon früher geäußerten Annahme, daß eine kooperativ-sachbezogene, d. h. im Sinne unserer Sprachregelung: eine verwaltungsorientierte, Kommunalpolitik nach der Meinung der befragten Mandatsträger eher in der Lage ist, politische Einflußmöglichkeiten zu erschließen als dies bei einer betont konfliktorientierten Strategie zu erwarten wäre.

### 3.3.4 Ein Mehrvariablen-Modell zur Analyse parteienstaatlich-parlamentarischer Orientierungen

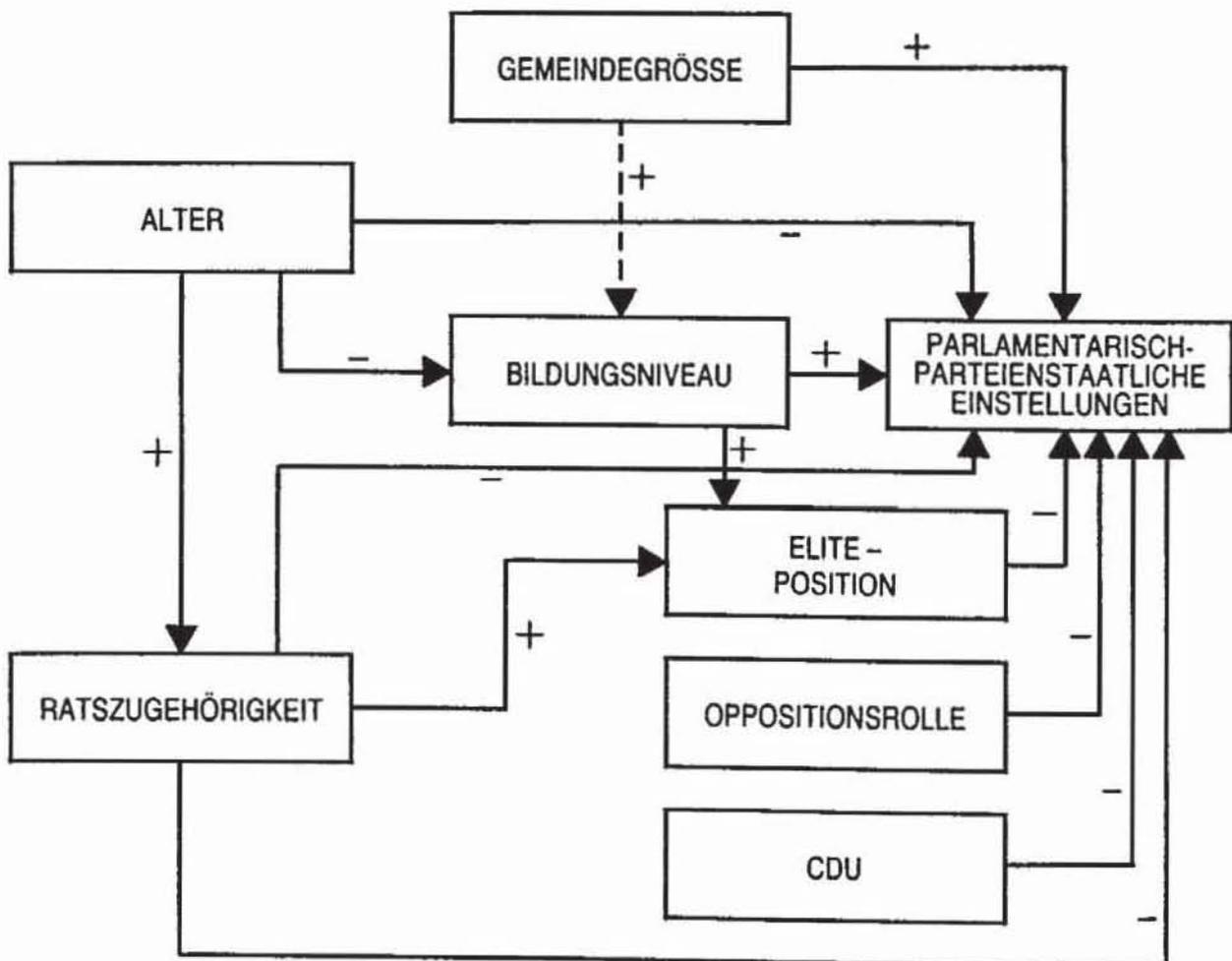
In den bisherigen Zusammenhanganalysen wurde lediglich der Einfluß *einer* unabhängigen Variablen auf *eine* abhängige Variable untersucht. Eine solche Vorgehensweise stellt gegenüber der politischen Wirklichkeit, in der zahlreiche Faktoren miteinander in Wechselwirkung stehen, eine starke Vereinfachung dar. Will man eine bessere Annäherung der sozialwissenschaftlichen Analyse an die tatsächliche Komplexität der politischen Gegebenheit erreichen, dann muß man auf methodische Verfahren zurückgreifen, die es gestatten, den unabhängig voneinander wirksamen und interaktiven Einfluß einer größeren Zahl unabhängiger Variablen auf eine abhängige Variable zu untersuchen. Je nach dem, welche metrischen Eigenschaften unser Datenmaterial aufweist und welchen Stand die theoretischen Kenntnisse über die Wechselbeziehungen zwischen diesen Variablen erreicht haben, stehen verschiedenartige Verfahren zur Mehrvariablenanalyse zur Verfügung. Unter Plausibilitäts Gesichtspunkten und unter Rückgriff auf die in der kommunalwissenschaftlichen Literatur aufgestellten Behauptungen über die Bestimmungsfaktoren parlamentarisch-parteienstaatlicher Einstellungen zur Kommunalpolitik läßt sich ohne weiteres ein Modell zur Erklärung dieser Orientierungsmuster entwickeln. Dies habe ich in Abb.4–4a versucht. Nicht alle in diesem Schaubild enthaltenen Größen variieren in unserer Befragtengruppe, so die Rolle der Fraktion des Befragten im lokalpolitischen System und seine Parteizugehörigkeit. Im Hinblick auf die Gemeindegröße sind die durch die großstädtische Herkunft bedingten Gemeinsamkeiten vermutlich größer als die auf die Einwohnerzahl der zehn Städte zurückgehenden Unterschiede. Von diesen beiden Einschränkungen abgesehen, ist es jedoch sinnvoll, das Erklärungsmodell einer empirischen Überprüfung zu unterziehen.

Es wird also nachfolgend versucht, den *gemeinsamen* Einfluß der Variablen Alter, Bildungsniveau, Mandatsdauer, Wahrnehmung einer Führungsposition im Rat oder in der Fraktion der betreffenden Stadt und der Gemeindegröße auf die Intensität parlamentarisch-parteienstaatlicher Orientierungen zu ermitteln und damit über die vereinfachenden Annahmen der zuvor präsentierten Zwei-Variablen-Analysen hinauszugehen:

Art und Stärke der Beziehungen sind aus Abb. 4-4a ersichtlich: So unterstelle ich z. B. einen *direkten*, deutlich negativ ausgeprägten Einfluß des Lebensalters auf die parlamentarisch-parteienstaatlichen Orientierungen. Das Alter der Befragten dürfte sich darüber hinaus auch mittelbar auf die Einstellungen zur Parlamentarisierung der Kommunalpolitik auswirken: Die in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg expandierenden Bildungsmöglichkeiten kamen in erster Linie den jüngeren Jahrgängen zugute: Das Alter beeinflusst demnach das Bildungsniveau der Bundesbürger negativ. Es stellt sich also die Frage, welchen Einfluß das Bildungsniveau auf die parteienstaatlich-parlamentarischen Orientierungen ausübt, wenn man das Alter konstant hält. In der Entwicklung der politischen Kultur Deutschlands wie auch in der deutschen Bildungstradition gibt es einige Besonderheiten, die es nicht gerechtfertigt erscheinen lassen, vorbehaltlos einen aus anglo-amerikanischen Untersuchungen bekannten Zusammenhang auf deutsche Verhältnisse zu übertragen. Es gibt wenig Grund für die Annahme, daß das deutsche Bildungsbürgertum der Vorkriegszeit in besonderem Maße jenen politischen Orientierungsmustern zugetan gewesen wäre, die hier mit dem parlamentarisch-parteienstaatlichen Modell in Verbindung gebracht wurden. Schon *Almond* und *Verba* (1963) hatten in ihrer Civic-Culture-Studie herausgefunden, daß sich gerade die

Abbildung 4-4a

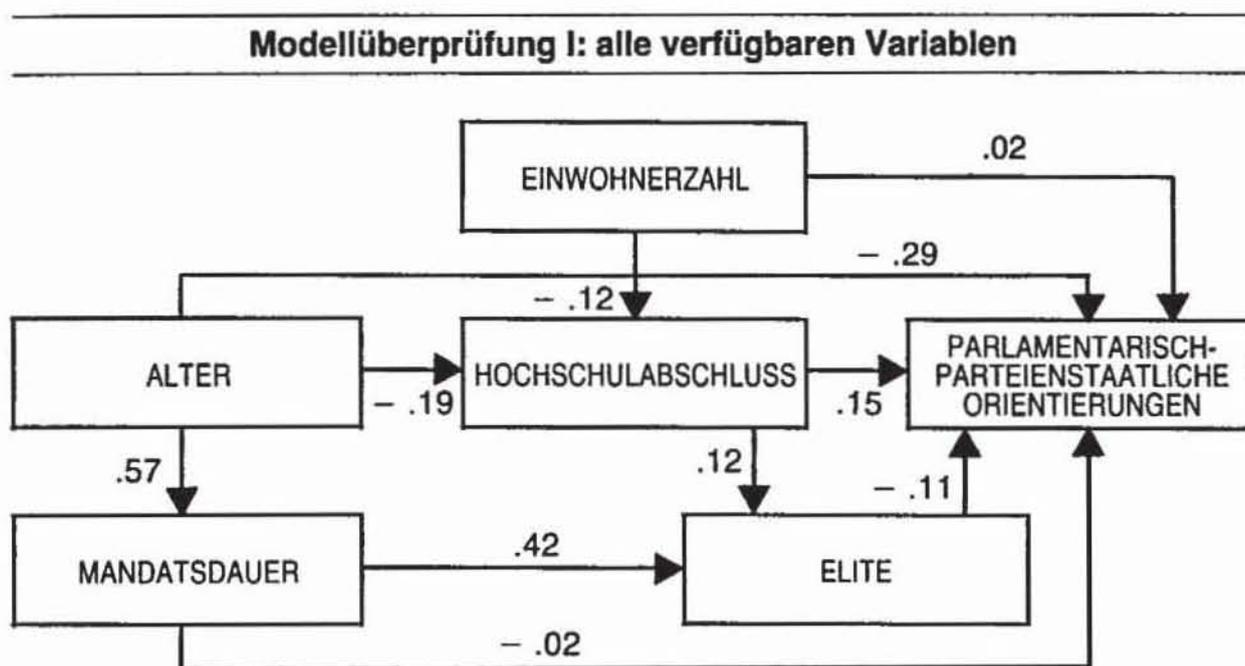
### Modell zur Erklärung parlamentarisch-parteienstaatlicher Einstellungen



gut ausgebildeten Bundesbürger durch eine besondere Distanz gegenüber Parteien, Wahlkämpfen und politischen Konflikten auszeichnen. Es ist also nicht von vorneherein zu erwarten, daß bei einer Kontrolle des Alters ein positiver Zusammenhang zwischen den parteienstaatlich-parlamentarischen Orientierungen und dem Bildungsniveau eines Befragten besteht. Wenn in Abb. 4-4a dennoch ein solches Beziehungsmuster vorhergesagt wird, dann hat dies in erster Linie mit der Expansion der qualifizierten Bildungsabschlüsse in der Nachkriegszeit zu tun.

Wie aus Abb. 4-4b hervorgeht, finden die wichtigsten bisher vorgetragenen Ergebnisse und die Modell-Annahmen auch in der Mehr-Variablen-Analyse Bestätigung:<sup>5</sup> Das Alter ist die wichtigste Vorhersagegröße parlamentarisch-parteienstaatlicher Orientierungen, während bei einer Kontrolle des Alters der Einfluß der Dauer der Ratszugehörigkeit auf die kommunalpolitischen Einstellungen verschwindet. Die Frage, ob das parteienstaatlich-parlamentarische Politikverständnis infolge praktischer

Abbildung 4-4b



R .343

R<sup>2</sup> .118

<sup>5</sup> In den Abbildungen 4-4 b und 4-4 c sind neben den durch Pfeile symbolisierten Einflußbeziehungen (Pfad) standardisierte Regressionskoeffizienten wiedergegeben. Sie informieren über das relative *Gewicht* einer Einflußbeziehung und über die *Richtung* des Einflusses. Wie bereits aus früher vorgelegten Datenanalysen bekannt, steigt mit dem Wert des Regressionskoeffizienten (Betagewicht) die Stärke einer Beziehung, ein Wert von Beta .00 indiziert das Fehlen einer Einflußbeziehung zwischen zwei Variablen. Aus Abb. 4-4 b läßt sich leicht entnehmen, daß vom *Alter* der stärkste direkt wirkende Einfluß auf die parlamentarisch-parteienstaatlichen Orientierungen ausgeht. Mittelbar wirkt das *Alter* über weitere Variablen (Hochschulabschluß und Wahrnehmung einer kommunalpolitischen Führungsposition) auf die kommunalpolitischen Einstellungen. Die zweitwichtigste Einflußgröße ist das Bildungsniveau.

Erfahrungen in der Ratsarbeit zunehmend durch verwaltungsorientierte Vorstellungen ersetzt wird oder ob sich die älteren und die jüngeren Ratsmitglieder eher aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen politischen Generationseinheiten in ihren kommunalpolitischen Einstellungen voneinander unterscheiden, läßt sich auf der Basis der Mehrvariablen-Analyse eindeutig beantworten. Die Präferenz der jüngeren Befragtengruppen für parteienstaatlich-parlamentarische Formen der kommunalpolitischen Arbeit ist in erster Linie ein Merkmal der allgemeinen (lokal-)politischen Kultur der Bundesrepublik und weniger ein Produkt spezifischer Erfahrungen in der Ratsarbeit.<sup>6</sup> Der Einfluß des Bildungsniveaus (Hochschulabsolventen vs. übrige) auf die parlamentarisch-parteienstaatlichen Orientierungen entspricht ebenfalls den Erwartungen: Auch bei einer Kontrolle des Alters tendieren die Ratsmitglieder mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium stärker zu parteienstaatlich-parlamentarischen Orientierungen als ihre Kollegen mit einem weniger qualifizierten Bildungsabschluß. Die Erklärung für diese Unterschiede dürfte in den Sozialisierungseffekten der verschiedenen Bildungsgänge liegen, die in der politischen Kulturforschung mehrfach aufgezeigt wurden: Mit zunehmenden Bildungsniveau steigen das politische Interesse, die politische Kompetenz, Konfliktbereitschaft usw. (vgl. *Conradt* 1980: 241ff.; *Gabriel* 1983: 179ff.).

Der in den bivariaten Analysen ermittelte negative Zusammenhang zwischen parlamentarisch-parteienstaatlichen Orientierungen und der Wahrnehmung einer lokalpolitischen Führungsfunktion bleibt bei einer Kontrolle der übrigen Vorhersagegrößen bestehen. Dies ergibt sich, wie bereits erwähnt, aus den Interessenlagen der Ratseliten: Eine Zunahme der parteipolitischen Konfrontation würde dieser Gruppe Informations- und Einflußmöglichkeiten nehmen, die ihr gegenwärtig zur Verfügung stehen. Zudem würde es die Chancen mindern, als Vertreter der Minderheitsfraktion in politische und administrative Führungspositionen gewählt zu werden. Eine solche Motivstruktur muß beim Führungspersonal der *Mehrheitsfraktion* nicht gegeben sein. Ein parteienstaatlich-parlamentarisch geprägter Konfliktstil intensiviert nicht die Konflikte zwischen der Mehrheit im Rat und der Verwaltung, sondern die zwischen der Mehrheit und der Minderheit. Auf der anderen Seite könnte die weit verbreitete Aushandlungspraxis, die als Konfliktlösungsmuster dem verwaltungsorientierten Selbstverwaltungsmodell zuzuordnen ist, auch die Spitze der Mehrheitsfraktionen in der Vertretungskörperschaft für ein verwaltungsorientiertes Modell votieren lassen. Dies dürfte vor allem für die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Ratsausschüsse gelten.

Der überaus schwache Einfluß der Gemeindegröße auf die Einstellungen zur Kommunalpolitik hängt sicherlich mit dem Umstand zusammen, daß sich unsere Erhebung auf Großstädte über 200000 Einwohner bezieht. Bei einem Vergleich von Dorfgemeinden, Klein-, Mittel- und Großstädten wäre ein deutlicher ausgeprägter Zusammenhang zu erwarten.

Auf eine Kommentierung der übrigen in Abb. 4-4b erkennbaren Einflußbeziehungen kann hier verzichtet werden, zumal sich diese überwiegend mit unseren Erwartungen decken. Mit Hilfe der in das Analysemodell einbezogenen Variablen können ca. 12%

<sup>6</sup> Dies wird auch recht deutlich, wenn man eine multiple Regressionsanalyse durchführt, bei der gleichzeitig der Einfluß aller in Abb. 4-4 b enthaltenen Vorhersagegrößen auf die parlamentarisch-parteienstaatlichen Orientierungen überprüft wird. Es ergibt sich in diesem Falle ein standardisierter Regressionskoeffizient von Beta  $-0,03$  für die Dauer der Ratszugehörigkeit, aber von Beta  $-0,27$  für das Alter.

der Varianz der parlamentarisch-parteienstaatlichen Orientierungen erklärt werden.<sup>7</sup> Dies ist kein sehr hoher Betrag, doch muß man neben der bereits mehrfach erwähnten Homogenität der Untersuchungsgruppe mindestens zwei weitere Faktoren berücksichtigen, die die Erklärungsleistung unseres Modells mit großer Wahrscheinlichkeit beeinträchtigen: Die Beschäftigung mit grundsätzlichen Fragen der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie in dieser Arbeit zur Debatte stehen, nimmt in der gegenwärtigen kommunalpolitischen Praxis nur einen geringen Stellenwert ein, was den Anteil an Zufallsvarianz im Antwortverhalten sicherlich erhöht. Zudem steckt die empirische Forschung auf diesem Gebiet noch in den Anfängen. Bei einer Verbesserung der Untersuchungsinstrumente und einer Ausweitung des Untersuchungsfeldes dürften sich auch bessere Ergebnisse einstellen.<sup>8</sup>

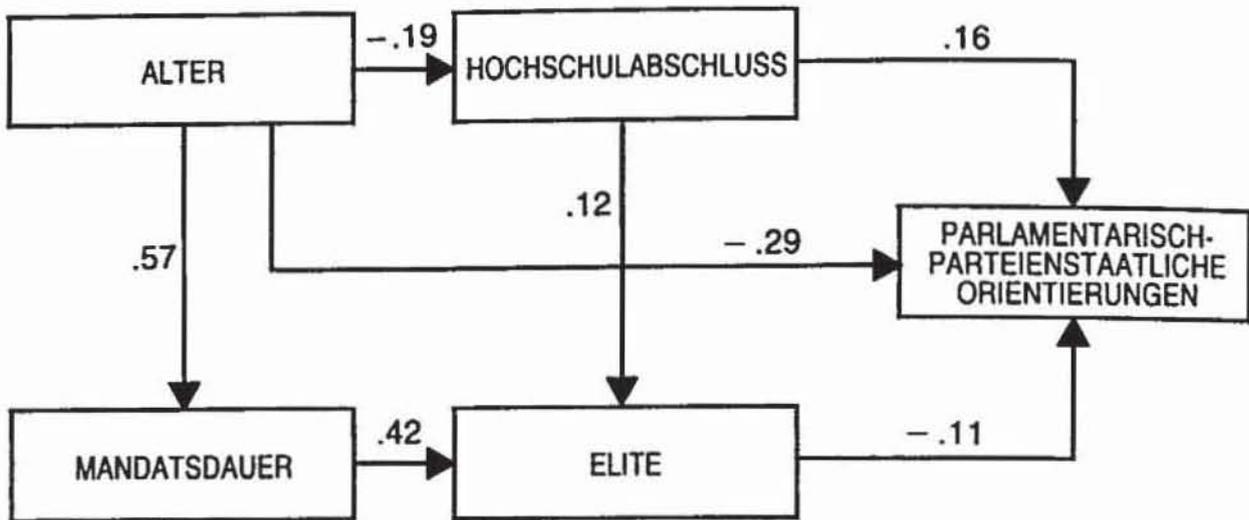
Abb. 4-4c enthält eine den empirischen Ergebnissen entsprechende Vereinfachung des Analysemodells. Sämtliche Pfade, die nur schwache Beziehungen repräsentierten ( $\beta < .10$ ) wurden aus dem Modell herausgenommen. Wie sich zeigt, beeinträchtigt dies die Erklärungsleistung nicht. Um die für den Laien unter Umständen zu abstrakte Darstellungsweise der Pfad-Analyse in einfacherer Form zu präsentieren, habe ich zusätzlich für die in Abb. 4-4c enthaltenen Variablen eine multiple Klassifikationsanalyse durchgeführt: diese ist gegenüber der Pfad-Analyse insofern etwas anschaulicher, als sie die Abweichungen des *Mittelwertes einzelner Teilgruppen* (hier: Absolventen verschiedener Bildungsgänge; Eliten und Nicht-Eliten) vom Mittelwert der Gesamtgruppe zeigt. Dabei werden nacheinander verschiedene Kontrollvariablen (hier: Alter und Dauer der Ratszugehörigkeit) eingeführt. Tab. 4.7 enthält die Ergebnisse dieser Analyse. Die Ergebnisse müssen nicht erneut kommentiert werden, da die in Abb. 4-4c dargestellten Zusammenhänge nur noch einmal in anschaulicherer Form wiedergegeben sind.

<sup>7</sup> Der erklärte Varianzanteil ergibt sich aus dem Quadrat des in Abb. 4-4 b wiedergegebenen multiplen Korrelationskoeffizienten ( $R^2 = \text{multiples Bestimmtheitsmaß } .118$ , entspricht 11.8% Varianzerklärung). Der multiple Korrelationskoeffizient und der multiple Determinationskoeffizient messen die Stärke des Einflusses sämtlicher Erklärungsvariablen (hier Alter, Mandatsdauer, Bildungsniveau, Elitefunktion und Gemeindegröße) auf die abhängige Variable, d. h. die parteienstaatlich-parlamentarischen Orientierungen. Beide Werte bewegen sich zwischen einem Minimum von 0.00 (überhaupt kein Einfluß) und einem Maximum von 1.00 (vollständige Festlegung des Wertes der abhängigen Variablen durch die unabhängigen Variablen).

Als Varianz bezeichnet man die quadrierte durchschnittliche Schwankung der Einzelwerte einer Erhebung um den in ihr festgestellten Mittelwert. Sie kann in eine Zufallsvarianz (Schwankung auf Grund zufälliger Faktoren) und eine systematische Varianz (Schwankung auf Grund systematisch kontrollierter Faktoren) zerlegt werden. In unserem Falle können 11.8% der festgestellten Gesamtvarianz von 5.23 auf den Einfluß der Erklärungsvariablen Alter, Bildungsniveau etc. zurückgeführt werden. Mit anderen Worten: In unserer Erhebung wurde ein Mittelwert von 6.73 auf der Parlamentarisierungsskala festgestellt. Die Varianz betrug 5.23. Damit bewegt sich die quadrierte durchschnittliche Schwankung aller Erhebungswerte um den Mittelwert zwischen einem Minimum von 1.50 und einem Maximum von 11.98. Kennt man das Bildungsniveau, das Alter, die Stellung eines Befragten im lokalen Führungssystem, die Dauer seiner Ratszugehörigkeit und die Größe seiner Herkunftsgemeinde, dann reduziert sich die Varianz um 11.8% auf 4.61. Entsprechend geht die Schwankungsbreite um den Mittelwert auf die Spanne zwischen 2.12 und 11.34 zurück.

<sup>8</sup> Bei der Überprüfung des Modells ergaben sich keinerlei Hinweise auf eine Inadäquanz des Regressionsansatzes z. B. Multikollinearität, Autokorrelation der Residuen. Die Einbeziehung der Variablen Parteienzugehörigkeit bringt eine deutliche Erhöhung des erklärten Varianzanteils (18.3%) mit sich.

### Modellprüfung II: empirisch bedeutsame Variablen



R .343

R<sup>2</sup> .118

Tabelle 4.7

### Bestimmungsgrößen parlamentarisch-parteienstaatlicher Einstellungen – Multiple Klassifikationsanalyse

Populationsmittelwert auf der Parlamentarisierungsskala: 6.74			
Abweichung von Populationsmittelwert in den Teilgruppen	ohne Kontrollvariable	Bildungsniveau bei Kontrolle der Eliteposition/Eliteposition bei Kontrolle des Bildungsniveaus	Bildungsniveau bei Kontrolle der Eliteposition, des Alters und der Dauer der Ratszugehörigkeit/Eliteposition bei Kontrolle des Bildungsniveaus, des Alters und der Dauer der Ratszugehörigkeit
	(Eta)	(Beta)	(Beta)
<i>Bildungsniveau</i>			
Volksschule	- 0.41	- 0.44	- 0.34
Mittelschule/Abitur u. ä.	- 0.29	- 0.30	- 0.24
Wissenschaftl. Hochschule	+ 0.72	+ 0.75	+ 0.60
<i>Eliteposition</i>			
Nichteliten	+ 0.37	+ 0.43	+ 0.45
Eliten	- 0.17	- 0.20	- 0.21
	.21	.22	.17
	.11	.13	.13
Multiples R		.246	.345
Multiples R <sup>2</sup>		.061	.119

#### 4. Das angemessene Modell der Ratsarbeit – Detailsteuerung der Verwaltungsarbeit oder grundsatzorientierte Politik?

Als „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ waren in den bisherigen Ausführungen zwei Aspekte voneinander zu unterscheiden, nämlich „Parlamentarisierung“ als eine bestimmte Form kommunalpolitischer Einstellungen und „Parlamentarisierung“ als eine bestimmte Form der Ratsarbeit, die sich an einzelnen Merkmalen des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses ablesen läßt (vgl. dazu Kap. 2.3.1). Eine im Zusammenhang mit dem Parlamentarisierungsproblem wesentliche Frage betrifft die Arbeitsteilung zwischen dem Rat und der Verwaltung. Das traditionelle Selbstverwaltungsdenken betrachtet die Kommunalvertretung als ein Kollegialorgan, das den gesunden Menschenverstand des am Gemeinwesen interessierten Laien in die Regelung der kommunalen Angelegenheiten einbringt. Rat und Verwaltung sollen dabei in einer Weise zusammenwirken, daß ein Übergewicht einer der beiden Seiten, der fachkundigen Verwaltung oder der gewählten Vertretung, vermieden wird (vgl. dazu Klüber 1972: 120). In diesem Selbstverwaltungskonzept ist der Kommunalvertretung die Aufgabe zugewiesen, an allen gemeindlichen Entscheidungen mitzuwirken (Allzuständigkeitsprinzip, vgl. Gabriel 1979 a: 84 m. w. L.).

Einer parlamentarisch-parteienstaatlichen Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung entspräche demgegenüber eine Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung, die es der Kommunalvertretung erlaubt, sich auf die *grundlegenden* Selbstverwaltungsangelegenheiten zu konzentrieren, d. h. die kommunale Satzungshoheit auszuüben (vgl. genaueres hierzu bei Gabriel 1979 b: 29ff. m. w. L.) und die Arbeit der Verwaltung zu kontrollieren. Dies schließt eine Zurückhaltung bei der Mitwirkung an laufenden Verwaltungsangelegenheiten ein.

Die Frage nach dem angemessenen Modell der Ratsarbeit, d. h. die Auswahl zwischen den Alternativen „Detailsteuerung der Ratsarbeit“ oder „Beschränkung auf Grundsatzentscheidungen“, muß zunächst einmal die geltenden gemeinderechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Obgleich die Gemeindeordnungen der Bundesländer die Kompetenzen der kommunalen Vertretungskörperschaft in unterschiedlicher Weise ausgestalten, weisen sie ein gemeinsames Element auf. Neben der in der Satzungshoheit verankerten „parlamentarischen“ Funktion der Satzungsgebung sind den Räten *Verwaltungsaufgaben* zugewiesen, die im Funktionenkatalog einzelstaatlicher oder nationaler Parlamente fehlen. So entscheidet z. B. eine kommunale Vertretungskörperschaft nicht nur, daß ein Schwimmbad gebaut wird, sondern auch über Einzelheiten der *Durchführung* dieses Beschlusses, wie die technische Ausgestaltung, die Auftragsvergabe usw. Lehmann-Grube (1981: 120ff.) kennzeichnet die wichtigsten Aufgaben der Kommunalvertretung folgendermaßen:

- „- Aufgaben stellen,
  - Richtlinien geben,
  - durch Satzung Recht setzen,
  - kontrollieren,
  - Wahl der leitenden Beamten,
  - die Regelung von Einnahmen und Ausgaben und die Verfügung über Vermögen“
- (Lehmann-Grube 1981: 120).

Diese scheinbar parlamentarische Ausrichtung des Tätigkeitsfeldes der Kommunalvertretung weist allerdings eine für die kommunale Ebene typische Eigenart auf: Sie umfaßt auch die Vorbereitung konkreter, einzelfallbezogener Maßnahmen und die Beschlußfassung über diese. Anders als in der Arbeit staatlicher Parlamente geht es also nicht in erster Linie um den Erlass allgemeiner Rechtsnormen, sondern um deren Implementation – eine typische Aufgabe der Exekutive. Votiert man im Sinne der zuvor angestellten Überlegungen für eine „Parlamentarisierung“ der Kommunalpolitik, dann müßte man die Ausrichtung der Arbeit der Kommunalvertretung zugunsten einer eher im Allgemeinen verbleibenden Richtlinien-, Satzungs- und Aufgabenfindungskompetenz zur Disposition stellen, wie es ja auch in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion gelegentlich geschieht. Dieser Bezug der Parlamentarisierungsdiskussion zur Aufgabenstruktur der Kommunalvertretung trat in einzelnen Expertengesprächen deutlich zutage. So beschrieb ein Fraktionsvorsitzender diesen Zusammenhang folgendermaßen:

„Was der Rat zu machen hat, sind im wesentlichen Verwaltungsaufgaben. Der rechtsetzende Teil, wie dies im Bundestag üblich ist, kommt hierbei relativ kurz. Dies sind die Ausnahmen, wie z. B. der Haushalt oder der Bebauungsplan. Im übrigen aber ist die Fülle der Arbeit Verwaltungsarbeit. ... Parlamentarisierung im eigentlichen Sinne würde ja heißen, daß der Rat nur ein Kontrollorgan ist ... dann müssen Sie das ganze System ändern und die Aufgabe des Rates nur auf rechtsetzende, ordnungsgebende und satzungsgebende Befugnisse beschränken“.

(Gesprächsprotokoll Nr. 24, 1. 8. 1979, S. 4, 7).

Nicht zuletzt auf Grund des gegenwärtig institutionell-normativ vorgegebenen Einzelfallbezuges eines wesentlichen Teiles der Arbeit der Gemeindevertretung weigert man sich in rechtswissenschaftlicher Literatur, die Kommunalvertretung als Parlament zu behandeln.

In unserem Zusammenhang ist das im kommunalen Verfassungsrecht umstrittene Problem, ob die Vertretungskörperschaft de jure als Parlament anzusehen ist, zweitrangig (vgl. die Ausführungen in Kap. 2.2 dieses Beitrages). Uns interessieren hier die *Einstellungen der Kommunalpolitiker* zu den Aufgaben der Vertretungskörperschaft: Sind diese von dem vorherrschenden verfassungsrechtlichen Selbstverständnis geprägt, oder haben die zunehmend praktizierten parlamentarisch-parteienstaatlichen Verfahrensweisen auch die betreffenden Einstellungen der Ratsmitglieder beeinflußt? Die Ergebnisse des vorigen Kapitels lassen Zweifel an einer weitgehenden parlamentarischen Sichtweise der Ratsarbeit aufkommen; denn wenn die Mehrzahl der Befragten eher zu einem administrativen als zu einem parlamentarischen Selbstverwaltungsverständnis neigt, dann ist bei der speziellen Frage nach der Einschätzung der Ratsarbeit nicht ohne weiteres mit seiner stärker parlamentarischen Orientierung zu rechnen.

Dies zeigt sich recht deutlich, wenn man aus unserer Skala zur Messung parteienstaatlich-parlamentarischer Orientierungen eine Einzelfrage herausgreift, die die Vergleichbarkeit der Aufgaben der Kommunalvertretung mit jenen staatlicher Parlamente betrifft. Der Aussage „Der Stadtrat erfüllt wesentlich andere Aufgaben für die Gemeinde als der Bundestag für den Gesamtstaat“, stimmten fast zwei Drittel der Befragten völlig zu (172 bzw. 63%), ein weiteres Viertel (69; 25%) schloß sich tendenziell dieser Meinung an. Der Anteil der unentschiedenen bzw. diese Auffassung ablehnenden Ratsmitglieder war mit 12% (24) ausgesprochen niedrig. Das von der herrschenden Verwal-

tungslehre vertretene Verständnis vom besonderen Charakter der Ratsarbeit scheint demnach gegenwärtig eine breite Unterstützung bei den politischen Praktikern zu finden. Dies könnte allerdings weniger mit der Einschätzung der jeweils besonderen Aufgabenstellung kommunaler und staatlicher Parlamente zu tun haben, wie nach der Fragestellung zu vermuten, als vielmehr mit dem Wunsch der Minderheitsfraktion, an der Verwaltungsführung beteiligt zu werden. Der Aussage: „Es entspricht dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung, wenn alle Ratsfraktionen in der Verwaltungsspitze vertreten sind, und nicht nur die Mehrheitsfraktion“ gaben nämlich 92% aller Befragten ihre Zustimmung (volle Zustimmung: 76%, Zustimmung: 16%).

Der Aufgabenbezug des Parlamentarisierungsproblems ist demnach gesondert zu untersuchen. Dies bestätigt eine Frage zu der angemessensten Form der Aufgabenteilung zwischen dem Rat und der Verwaltung. Das Verhältnis zwischen diesen beiden kommunalen Organen läßt sich im Hinblick auf die wissenschaftliche und politische Diskussion in mindestens drei unterschiedlichen Formen ausgestalten. Die erste entspricht dem monistischen Modell der Gemeindeverfassung, welches u. a. in Nordrhein-Westfalen gültig ist. Es weist dem Rat die Beschlußfassung über *alle* gemeindlichen Angelegenheiten zu und geht von der Vorstellung aus, der Rat solle gemeinsam mit der Verwaltung die gemeindlichen Angelegenheiten regeln, wobei letztere nicht unabhängig, sondern nur im Auftrag des Rates tätig wird. Auf unsere Frage entschied sich lediglich ein Fünftel der Befragten für ein derartiges Konzept der Ratsarbeit. Eine zweite Konstruktion weist dem Rat vorwiegend die Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, der Verwaltung dagegen die „Routineangelegenheiten“ zu; dennoch behält der Rat auch im Bereich der Verwaltungsaufgaben ein gewisses Mitwirkungsrecht. Dieses Prinzip liegt in etwa den dualistischen Verfassungssystemen zugrunde und wird von ca. einem Drittel unserer Befragten favorisiert. Ein rein parlamentarisches Modell, welches den Rat auf Grundsatzdiskussion und -entscheidungen sowie auf die Verwaltungskontrolle festlegt, findet die Unterstützung ungefähr der Hälfte der Befragten (vgl. Tab. 4.8):

Tabelle 4.8

### Einstellungen zur wirksamsten Form der Aufgabenteilung zwischen Rat und Verwaltung

*Frage:* Unter den Kommunalpolitikern gibt es verschiedene Vorstellungen darüber, wie der Stadtrat am wirksamsten auf die Vorgänge in einer Stadt Einfluß nehmen kann. Welcher der folgenden Meinungen stimmen Sie am ehesten zu?

	absolut	relativ
Aufgabe des Stadtrates ist es, über <i>alle</i> von der Verwaltung erarbeiteten Vorlagen zu beschließen und die <i>Verwaltung</i> bei ihrer Arbeit zu unterstützen. In Routineangelegenheiten sollte sich der Stadtrat an die <i>Verwaltungsvorlagen</i> halten, bei den <i>wichtigen Entscheidungen</i> dagegen ... muß er die <i>Initiative</i> ergreifen	54	20
Der Stadtrat soll <i>reine Routinefragen der Verwaltung</i> überlassen und sich auf die <i>grundlegenden Probleme</i> der Kommunalpolitik (...) <i>konzentrieren</i>	90	33
K. A.	124	45
	7	2
<b>insgesamt</b>	<b>275</b>	<b>100</b>

Meiner Ansicht nach sind die Angaben zu der zweiten und der dritten Antwortalternative allerdings kaum interpretierbar, da die Formulierung der betreffenden Vorgaben den Unterschied zwischen dem dualistischen Modell der Ratsarbeit und dem Konzept der parlamentarisch-parteienstaatlichen politischen Willensbildung nicht mit hinlänglicher Deutlichkeit zum Ausdruck brachte. Es wäre methodisch wohl auch sinnvoll gewesen, den Bezug auf die Zielbildungs- und Kontrollfunktion des Rates in den Antwortvergaben ausdrücklich anzusprechen. Damit war es nicht gelungen, den parlamentarisch-parteienstaatlich bzw. verwaltungsorientierten Einstellungen korrespondierende Vorgaben zur Aufgabenteilung zwischen dem Rat und Verwaltung zu entwickeln.

Das Fehlen einer Beziehung zwischen dem Votum für eine der drei Formen der Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft und den parteienstaatlich-parlamentarischen Einstellungen (Tau B .00) unterstreicht diese Annahme. Es gibt keine Korrespondenz zwischen der parlamentarisch-parteienstaatlichen Orientierung und einem Votum für die Beschränkung des Rates auf Grundsatzentscheidungen. Diese wird mehrheitlich befürwortet, ganz unabhängig von den vorhandenen Einstellungen zur kommunalen Selbstverwaltung. Bei der Vorstellung der weiteren Untersuchungsergebnisse zur wirksamsten Form der Ratsarbeit sind wegen der erwähnten Unklarheit nur die erste Konzeption (Allzuständigkeit des Rates) und die beiden anderen, dualistisch orientierten Modelle einander gegenübergestellt.

Anders als bei den übrigen bisher untersuchten Merkmalen der lokalen politischen Kultur gab es nur relativ schwache städtespezifische Unterschiede. Besonders zahlreiche Befürworter fand die Konzeption des allzuständigen Rates in der Stadt Duisburg (30% gegenüber 20% im Durchschnitt aller zehn Städte). Die auf eine stärkere Arbeitsteilung zwischen dem Rat und der Verwaltung orientierten Modelle 2 und 3 – Delegation von Routineaufgaben an die Verwaltung, Übertragung der Grundsatzentscheidungen auf den Rat – stießen vor allem bei den Ratsmitgliedern in Bielefeld (93%) und Bochum (91%) auf Gegenliebe. In den übrigen sieben Städten traten nur vergleichsweise geringe Abweichungen vom Durchschnittswert der Erhebung auf (Cramer's V .17, auf die Vorlage von Tabellen wird verzichtet).

Die Überprüfung des Einflusses politischer, kontextueller und soziodemographischer Hintergrundfaktoren auf die Einstellungen zur Aufgabenverteilung zwischen dem Rat und der Verwaltung brachte keine erwähnenswerten Ergebnisse. Es ist allenfalls darauf hinzuweisen, daß das monistische Modell der innergemeindlichen Aufgabenverteilung, die Allzuständigkeit des Rates, von der Hälfte derjenigen Befragten bevorzugt wurde, die weder im Rat noch in der lokalen Parteiorganisation ein Führungsamt wahrnehmen. Bei den Rats- und den Parteiliten hingegen war eine starke Präferenz für eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die Verwaltung zu erkennen (Parteiliten sowie Führungspersonal von Rat und Partei jeweils 81%; Ratseliten 92% für die Modelle 2 und 3, Cramer's V .20). Dies Antwortverhalten ist im Hinblick auf die tatsächliche Arbeitsbelastung des kommunalpolitischen Führungspersonals ohne weiteres nachvollziehbar. Zugleich zeigt unser Ergebnis die breite Zustimmungsbasis, auf die sich eine „Entschlackung der Kompetenzen des Rates“ in unserer Befragtengruppe stützen könnte. Damit ist natürlich noch keineswegs ausgemacht, wie eine solche Neuordnung der Entscheidungskompetenzen von Rat und Verwaltung aussähe und welche weiteren institutionellen Vorkehrungen (z. B. Stärkung des Hauptausschusses, Einführung eines

Magistrats etc.) sie nach sich ziehen müßte. Zu diesem Problem sind weitere Untersuchungen nötig – denn der Teufel dürfte, wie meist, im Detail stecken. Einer an dem Grundsatz „Detailaufgaben bei der Verwaltung, Grundlagen- oder Richtlinienkompetenzen beim Rat“ orientierten Aufgabenteilung stimmt sicherlich auch mancher zu, der sich über die zu leistende Abgrenzung von Grundsatz- und Routineangelegenheiten noch keine Gedanken gemacht hat. Klar ist vermutlich, daß die Satzungshoheit, insbesondere das Beschlußrecht über den Gemeindehaushalt, über die Bauleitplanung, über die mittelfristige Investitionsplanung, über Grunddaten für einen eventuell zu erstellenden Stadtentwicklungsplan und über die Übernahme bzw. Privatisierung kommunaler Aufgaben nicht vom Rat auf die Verwaltung übertragen werden können, ohne die repräsentative Gemeindedemokratie in ihrer Substanz zu gefährden. Doch gibt es sicherlich ganz unterschiedliche Auffassungen zu der Frage, ob die Vergabe kommunaler Aufträge im Rahmen der vorgesehenen Etatansätze oder ob Entscheidungen über die innere Organisation kommunaler Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe u. ä. eher dem Zuständigkeitsbereich des Rates oder der Verwaltung zugeordnet sein sollte. Möglicherweise bietet sich die Einrichtung beschließender Ausschüsse nach dem Muster der baden-württembergischen Gemeindeordnung als Lösung an. Sie könnten den Rat entlasten, ohne zugleich die Position der Verwaltung zu stärken.<sup>9</sup>

##### *5. Zur Praktisch-politischen Bedeutsamkeit des Parlamentarisierungsproblems*

Parlamentarisch-parteienstaatliche orientierte Einstellungen zur Kommunalpolitik sind nach den von uns ermittelten Ergebnissen nur bei einer kleinen Minderheit der der CDU angehörigen Mitglieder von Minderheitsfraktionen in den nordrhein-westfälischen Großstadtvertretungen anzutreffen. Die überwiegende Mehrheit ist einem verwaltungsorientierten Selbstverwaltungsverständnis verpflichtet. Diese Erkenntnis ist zunächst einmal für die kommunalwissenschaftliche Grundlagenforschung von Belang; denn sie weist auf die Notwendigkeit hin, die gängigen Vorstellungen über die Parlamentarisierung der Arbeit von Großstadtparlamenten zu modifizieren.

Für den kommunalen Praktiker ist damit die Frage nach der Relevanz unserer Überlegungen natürlich noch nicht beantwortet. Es bleibt vielmehr offen, welche praktischen Konsequenzen eine eher verwaltungsorientierte oder eine eher parlamentarisch-parteienstaatlich orientierte Kommunalpolitik nach sich zieht. „Praxisrelevanz“ bzw. „praktische Konsequenz“ sind aber keine festen Größen. Man kann zu ganz unterschiedlichen Folgerungen bezüglich der Praxisrelevanz von Forschungsergebnissen gelangen, je nachdem welche Maßstäbe man dem Nachdenken über einen möglichen Praxisbezug zu Grunde legt.

Die für den kommunalen Mandatsträger zunächst einmal wesentliche Frage, wie sich die Praktizierung eines parteienstaatlich-parlamentarischen Politikstils auf die Wahlergebnisse einer Partei auswirkt, kann für unsere zehn Städte eindeutig beantwortet

<sup>9</sup> Meiner Ansicht nach können Reformen der Inneren Gemeindeordnung nicht nur von dem Leitmotiv ausgehen, die lokalen Eliten zu stärken, während die Einflußmöglichkeiten der gewählten Ratsmitglieder lediglich eine untergeordnete Rolle spielen. So in der Tendenz z. B. *Banner* 1982.

werden: Es gibt keinen Zusammenhang zwischen der strukturellen Parlamentarisierung sowie der Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal und dem Wahlerfolg einer lokalen Partei. Diese Aussage läßt sich zwar nicht auf die Kommunalpolitik in der Bundesrepublik verallgemeinern, da sich bei einer Ausweitung des Untersuchungsfeldes möglicherweise andere Befunde einstellen. Dennoch erscheint dies Ergebnis außerordentlich plausibel: Berücksichtigt man nämlich den geringen Stellenwert derartiger grundsätzlicher Fragen in der Praxis der Ratsarbeit und stellt man das begrenzte Interesse der Bevölkerung an der Arbeit des Stadtrates in Rechnung (vgl. Hinweise auf vorliegende Einzelfallstudien bei *Gabriel 1979 a: 196f.*), dann wird klar, wie unrealistisch die Erwartung eines direkten Zusammenhangs zwischen der „Parlamentarisierung“ und dem Mandatsanteil einer Partei ist: Gegenwärtig ist das Gros der Wählerschaft vermutlich infolge eines Mangels an Information nicht in der Lage, eine politikorientierte Strategie einer kommunalen Ratsfraktion von einer verwaltungsorientierten Konzeption zu unterscheiden oder diesen Unterschied, sofern sie ihn wahrnimmt, politisch zu bewerten. Nach allen uns vorliegenden Informationen über die Motive des Wählers wäre es – gelinde gesagt – überraschend, wenn die Wahlentscheidung von solchen Überlegungen beeinflußt würde.

Ich halte es darüber hinaus gleichfalls für unwahrscheinlich, daß die Mandatsträger überhaupt eine langfristige, konsistent angelegte Strategie für den lokalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß entwickelt haben, die auf unserem Kontinuum „parteienstaatlich-parlamentarisch/verwaltungsorientiert“ systematisch einzuordnen wäre. Der praktisch-politische Nutzen einer Parlamentarisierung der Kommunalpolitik läßt sich nicht in Form von Wählerstimmen abzählen.

Beim gegenwärtigen Forschungsstand kann man auch nicht beurteilen, ob sich eine verstärkte parteienstaatlich-parlamentarische Orientierung auf die Inhalte kommunalpolitischer Entscheidungen auswirkte.

Eine Eingrenzung des Praxisbezuges auf einen dieser beiden Aspekte wäre meiner Ansicht nach allerdings außerordentlich kurzsichtig, weil die System- und Prozeßfunktionen der Kommunalpolitik in der Demokratie außer acht blieben. Unter diesem Gesichtspunkt soll nachfolgend eine Bewertung der Praxisrelevanz des Parlamentarisierungsproblems erfolgen.

Meiner Ansicht nach sprechen für das parteienstaatlich-parlamentarische Modell und für das verwaltungsorientierte Modell jeweils unterschiedliche Argumente, und es lassen sich auch gewisse Rahmenbedingungen angeben, unter denen das eine oder das andere Modell für die Arbeit einer kommunalen Minderheitsfraktion brauchbar erscheint.

Wie unsere Datenanalyse zeigte, gibt es einen schwachen, aber doch immerhin erkennbaren Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung des Einflusses der eigenen Fraktion und der Verwaltungsorientierung. In der Sicht der Befragten begünstigt eine konsensorientierte Kommunalpolitik den Einfluß der Minderheitsfraktion, eine konfliktorientierte reduziert ihn. Der Gesichtspunkt „Ausübung von Einfluß auf die Politik der Stadt“ scheint demnach für eine verwaltungsorientierte Strategie zu sprechen. Jedenfalls gilt dies, wenn man unterstellt, daß die Aussagen der von uns befragten Ratsmitglieder den tatsächlichen Gegebenheiten in den untersuchten Städten einigermaßen entsprechen.

Ohne mich hier auf gewagte, aus den Daten nicht begründbare Schlußfolgerungen einlassen zu wollen, scheint mir das Problem der Sicherung bzw. des Ausbaus von politischem Einfluß durch eine konsensorientierte kommunalpolitische Strategie allerdings nicht für alle möglichen Ausgangsbedingungen gleichermaßen angemessen: Sie dürfte sich vor allem in solchen Städten empfehlen, in denen die Minderheitsfraktion aufgrund der strukturell festgeschriebenen Mehrheitsverhältnisse kaum eine Chance hat, einmal zur Mehrheit zu werden. Eine konfliktorientierte Strategie führt unter diesen Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, daß Verwaltung und Mehrheitsfraktion „die Schleusen schließen“ und daß die Minderheitsfraktion ihre ohnehin nur spärlichen Informations- und Einflußmöglichkeiten verliert, ohne dafür – zumindest kurzfristig – zählbare Erfolge bei den Wählern verbuchen zu können. Diese Rahmenbedingungen liegen derzeit in den meisten Ruhrgebietsstädten vor.

Etwas anders stellt sich die Sachlage in solchen Städten dar, in denen eine reale Chance (für die Minderheit) besteht, zur Mehrheit zu werden. Eine konfliktorientierte Strategie (Gegenkandidaturen, Kampf abstimmungen etc.) ist unter diesen Voraussetzungen nicht nur glaubwürdiger, sie dürfte darüber hinaus auch mit geringeren politischen Risiken belastet sein: Die Verwaltung und die gegenwärtige Mehrheitsfraktion müssen bei knappen Mehrheiten die Möglichkeit des politischen Wechsels einkalkulieren. Für die Verwaltung bedeutet dies, daß sie auch einer konfliktär operierenden Minderheit entgegenkommen muß, weil sie in dieser die Mehrheit von morgen zu sehen hat. Die Mehrheitsfraktion wird bereit sein, die Minderheit nicht gänzlich von der politischen Mitverantwortung auszuschließen, weil sie – bei veränderten Mehrheitsverhältnissen – damit rechnen müßte, dann ihrerseits aus dem Informations- und Einflußgeflecht ausgeschlossen zu werden. Die politischen Gegebenheiten in Köln, in Wuppertal, in Hagen und in Bielefeld lassen viel eher eine parteienstaatlich-parlamentarische Form politischer Willensbildung zu als die in den Großstädten des Ruhrgebietes. Diese Überlegungen über die Praktikabilität von Oppositionsstrategien müßten genauerer empirischer Prüfung unterzogen werden. Sie lassen sich allerdings durch Hinweise auf die politischen Gegebenheiten in deutschen Bundesländern bzw. amerikanischen Bundesstaaten plausibel machen. Die Bereitschaft von Regierung und Mehrheitsfraktion, mit der Opposition bei der Lösung politischer Probleme zusammenzuarbeiten, scheint in funktionsfähigen Parteienwettbewerbssystemen größer als in Ländern mit strukturell verfestigten Mehrheitsverhältnissen.

Den bisherigen, primär strategisch ausgerichteten Überlegungen über die angemessene Form kommunalpolitischen Handelns läßt sich eine weitere hinzufügen, die man als „systempolitisch“ bezeichnen könnte: Der Kommunalpolitik wird in einschlägigen Publikationen häufig die Rolle einer „Schule für die große Politik“ zugeschrieben (vgl. *Oswald* 1966: 153; *Köttgen* 1968: 201; *Macher* 1971: 76,81; sehr differenziert zu dieser Einschätzung: *Hättich* 1977: 342f., vgl. auch mit historischer Ausrichtung: *Stammen* 1977: 21ff.).

Diese Sozialisationsfunktionen kann meiner Ansicht nach eine am parlamentarisch-parteienstaatlichen Modell ausgerichtete Kommunalpolitik wesentlich besser erfüllen als die am Verwaltungsmodell orientierte. Die Merkmale des verwaltungsorientierten Modells widersprechen schon definitionsgemäß wesentlichen Erfordernissen der parteienstaatlich-parlamentarischen Demokratie. Insbesondere negiert diese Konzeption

den Vorrang der (Partei-)Politik vor der angeblich sachneutralen Verwaltung, die Notwendigkeit des politischen Wettbewerbs, der Herrschaft der Mehrheit usw. Es stellt sich somit die Frage, ob in der politischen Praxis auf kommunaler Ebene Einstellungen und Fertigkeiten vermittelt werden sollten, die das Verständnis für Vorgänge in der Bundes- und Landespolitik eher erschweren. Auf Dauer dürfte es sich auch einigermäßen schwierig gestalten, aktive Parteimitglieder für die Bundes- und die Landespolitik auf ein Konfliktmodell politischer Willensbildung einzuschwören, in der Kommunalpolitik hingegen auf Harmonie zu setzen.

Ein weiteres Argument spricht für eine stärker parteienstaatlich-parlamentarisch ausgerichtete Konzeption der Ratsarbeit. Die Schwächung der Rolle der Kommunalvertretung im politischen Willensbildungsprozeß wird in der Literatur allgemein beklagt (vgl. Hinweise im Teil 6 dieser Arbeit). Als eine der wichtigsten Ursachen für die mangelnde Fähigkeit des Rates, seine Aufgaben angemessen zu erfüllen, führt man seine Überlastung mit Routineaufgaben an (vgl. dazu auch Kap. 2 im 6. Teil dieser Arbeit). Auch wenn man die in der Literatur vorgetragene Kritik im Hinblick auf die nicht zu unterschätzenden *informellen* Einflußmöglichkeiten des *Führungspersonals* der Ratsfraktionen auf die Verwaltung wohl relativieren muß (vgl. dazu: *Gabriel 1979a: 217ff.*), dürfte es eine Durchforstung der Aufgaben der Kommunalvertretung, wie sie mit einer Parlamentarisierung der Kommunalpolitik verbunden wäre, dem Rat erlauben, sich stärker als derzeit seinen *politischen* Funktionen, vor allem der Artikulations-, der Erziehungs- und der Informationsfunktion zuzuwenden. *Lehmann-Grube (1981: 127)* bezeichnet diese Komponente der Ratsarbeit als die „politisch-demokratische“ und führt zu ihrer gegenwärtigen Bedeutung völlig zutreffend aus: „Bedauerlicherweise steht dieses politische Element in schlechtem Ansehen. Für die Bürger ist es Parteienstreit, für Verwaltungsfachleute der Quell aller sachfremden Momente und Einflüsse. Sogar Politiker verbergen es schamhaft, wie etwas Unanständiges unter Sachargumenten oder ethisch-moralischen Erwägungen. Diese Haltung gegenüber dem politischen, insbesondere dem parteipolitischen Element in der Arbeit der kommunalen Volksvertretungen ist schädlich und ungerecht. Schädlich ist sie, weil sie bewirkt hat, daß eine der wichtigsten Funktionen der Volksvertretungen im Dunkeln bleibt, in ihren förderlichen oder hinderlichen Auswirkungen auf andere Funktionen überhaupt nicht untersucht wird ... Ungerecht ist diese Haltung, weil der Wettbewerb, der in den Volksvertretungen stattfindet, nicht um Prestige, Geld oder Pfründe geht – ... – sondern um politische Macht. Das ist nichts Unanständiges, sondern der auf die Gemeinde anfallende Anteil der Staatsgewalt“ (*Lehmann-Grube 1981: 128*).

*Lehmann-Grube* leitet damit zu einer letzten Überlegung über, die hier im Zusammenhang mit dem Parlamentarisierungsproblem angestellt sei. Die Maßnahmen zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung waren in den siebziger Jahren überwiegend auf den Ausbau direkt-demokratischer Beteiligungsformen gerichtet (vgl. die Übersicht bei *Wehling 1976*; vgl. auch: *von Kodolitsch 1980*; *Gabriel 1983a*). So berechtigt das Anliegen auch sein mag, den Einfluß der Bürger auf kommunalpolitische Sachentscheidungen zu verstärken, so sehr hat man darüber die wichtigste Form politischer Einflußnahme im Staat und in der Kommune vernachlässigt, die Teilnahme an den Wahlen zur Volksvertretung. Im Gegensatz zu anderen Partizipationsformen, die Aktivitäten von Minderheiten sind, stellt die Wahlbeteiligung für das Gros der Bürger die einzige fak-

tisch genutzte Form der Einflußnahme auf die Politik dar. Vorschläge zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung sollten deshalb die bereits 1970 von Fritz W. Scharpf (1970: 66, 76ff.) unterbreitete Anregung aufgreifen, das Gewicht der Wahlentscheidung im politischen Prozeß zu erhöhen. Mit konkordanzdemokratischen Formen politischer Willensbildung ist dies nicht zu erreichen, da die Wahlentscheidung die Besetzung der kommunalen Führungspositionen nur sehr begrenzt beeinflußt. In der Konkurrenzdemokratie dagegen gibt es eine klare Aufteilung der Regierungs- und der Oppositionsfunktion, und zwar auf der Grundlage des Wählervotums. Eine bedeutsame Barriere für die Einflußnahme des Bürgers auf kommunalpolitische Personalentscheidungen sehe ich allerdings auch in den auseinanderfallenden Wahlperioden des Rates und der Verwaltungsspitze.

Letztlich gibt es keine wissenschaftliche Begründung für die eine oder für die andere Konzeption kommunaler Selbstverwaltung, zumal beide ihre Vorzüge und Nachteile aufweisen: Jede Parteiorganisation bzw. Ratsfraktion wird festlegen müssen, welche Bedeutung sie dem Ziel „Einfluß auf die Politik der Stadt“ im Vergleich mit dem Ziel „Erhöhung der demokratischen politischen Kompetenz der aktiven Mitglieder“ und „klare politische Verantwortlichkeit“ einräumt. Gegenwärtig scheinen die Ratsfraktionen in ihrer politischen Strategie um eine Mischung aus konfliktären und kooperativen Elementen bemüht. Konflikt in der Sachpolitik geht bei den meisten Fraktionen mit Kooperation in der Personalpolitik einher.

Stellt man die Frage nach den Realisierungsmöglichkeiten einer parteienstaatlich-parlamentarisch geprägten Kommunalpolitik, dann spricht einiges dafür, daß sich die verwaltungsorientierte Konzeption auch weiterhin großer Beliebtheit erfreuen können. Dies hat wohl in erster Linie damit zu tun, daß die Vorteile der ersteren greifbarer sind (Einfluß in der Sachpolitik, Beteiligung an Führungspositionen), während im zweiten Falle lediglich sekundäre Anreize wirksam werden. Für das Verwaltungsmodell spricht weiter nicht nur die Verankerung im deutschen Selbstverwaltungsdenken, sondern auch seine Einbettung in jenes Muster politischer Kultur, das *Almond* und *Verba* (1965, vgl. auch: *Dahrendorf* 1971) zutreffend als „Untertanenkultur“ beschreiben. Ich habe an anderer Stelle (vgl. *Gabriel* 1979a: 114ff.) die Verbreitung derartiger Einstellungsmuster gerade im kommunalen Bereich beschrieben. Unter diesen Rahmenbedingungen dürften sich die Befürworter einer ausgeprägt parlamentarisch-parteienstaatlichen kommunalpolitischen Strategie in nächster Zukunft schwer tun: Sie müssen ihre Vorstellungen gegen eine breite Mehrheit eher verwaltungsorientierter Kollegen durchsetzen, sie haben – aus durchaus greifbaren Gründen – mit dem Widerstand der lokalpolitischen Führung, insbesondere der Fraktionseliten, zu rechnen und man kann ihnen nicht zuletzt die gemeinderechtlichen Rahmenbedingungen entgegenhalten, die eindeutig auf das verwaltungsorientierte Modell ausgerichtet sind. Eine von den lokalen politischen Eliten ausgehende oder zumindest tolerierte Veränderung der kommunalen Arbeit in Richtung auf ein parteienstaatlich-parlamentarisches Modell ist deshalb nicht zu erwarten. Als Träger einer solchen Veränderung kommen die jungen, gut gebildeten Parteimitglieder in Frage, ein Personenkreis, der auch für in den vergangenen 15 Jahren eingetretene „Demokratisierung“ der politischen Kultur der Bundesrepublik verantwortlich ist (vgl. *Baker, Dalton, Hildebrandt* 1981; *Gabriel* 1983).

## 5. Oppositionelles Verhalten in der Kommunalpolitik

Oscar W. Gabriel

### 1. *Opposition, Parlamentarismus und kommunale Demokratie*

Die Unterscheidung zwischen einem parlamentarisch-parteienstaatlich geprägten Modell kommunaler Selbstverwaltung und einer traditionellen, auf das Verwaltungshandeln ausgerichteten Vorstellung hat ganz wesentlich mit der „Oppositionsfähigkeit“ der Kommunalpolitik zu tun: Die kritische Auseinandersetzung zwischen Mehrheit und Minderheit und die Möglichkeit einer Ablösung der amtierenden Verwaltungs- und Repräsentationsspitze durch Vertreter der derzeitigen Minderheitsfraktion gehören, wie *Naßmacher* (1981: 45) zu Recht betont, zu den wichtigsten Merkmalen der „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“: „Kennzeichnend für parlamentarische Demokratien ist der Gegensatz zwischen regierender Mehrheit und opponierender Minderheit, dessen innere Dynamik vom Risiko des Rollentausches, der Chance des Machtwechsels ausgeht ... Es erscheint fraglich, ob verwaltungsrechtliche Abhandlungen diesen dynamischen Wirkungszusammenhang zwischen Bevölkerung, Opposition, Regierung und Verwaltung Rechnung tragen. Wahrscheinlicher ist es, daß sie in der Vorstellung einer personell verstandenen Mitwirkung am jeweiligen Verwaltungshandeln befangen bleiben“ (Vgl. auch: *Thränhardt* 1981: 35f.).

Wie die im letzten Kapitel vorgestellten Daten erkennen lassen, findet das parteienstaatlich-parlamentarische Modell kommunaler Willensbildung bei den Mitgliedern der CDU-Minderheitsfraktionen in nordrhein-westfälischen Großstädten nur schwachen Rückhalt. Natürlich hat dies Ergebnis mit dem benutzten Untersuchungsinstrument zu tun. Bei einer Verbesserung der Meßverfahren sind unter Umständen andere Ergebnisse zu erwarten; doch müssen wir uns mangels anderer Daten zunächst einmal an den hier ermittelten Gegebenheiten orientieren. Da das Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition zu den wichtigsten Merkmalen einer parteienstaatlich-parlamentarisch geprägten Kommunalpolitik gehört und da nur eine kleine Befragtengruppe das parlamentarisch-parteienstaatliche Modell kommunalpolitischer Willensbildung favorisierte, sind starke Vorbehalte gegen die Berechtigung oppositionellen Verhaltens in der Kommunalpolitik zu erwarten.

Für eine solche Annahme sprechen nicht nur die in diesem Band vorgelegten Untersuchungsergebnisse. Auch die Tradition der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland kommt dem politischen Wettbewerb zwischen der Mehrheitsfraktion und der Verwaltung einerseits und einer oppositionellen Minderheitsfraktion wohl nicht entgegen. Dem traditionellen deutschen Selbstverwaltungsdenken ist die Unterscheidung zwischen „Regierung“ und „Opposition“ in der Kommunalpolitik fremd. Statt dessen vertrat man die Auffassung, die bestimmenden Faktoren im lokalen Institutionensystem seien die durch Fachkompetenz ausgewiesene hauptamtliche Verwaltung und die durch gesunden Menschenverstand und das in der Kommunalwahl errungene Mandat zur Mitwirkung an der Gemeindeverwaltung qualifizierten Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften (vgl. *Beer* 1970: 69). Es liegt nahe, dies in der verwaltungs-

rechtlichen Literatur bis heute dominierende Verständnis von den Aufgaben der kommunalen Vertretungskörperschaft und der Verwaltung als wesentliches Hemmnis einer Binnendifferenzierung des Rates nach dem Muster staatlicher Parlamente anzusehen (vgl. dazu auch die kritischen Hinweise bei *Lehmann-Grube* 1981: 128). Mir ist zudem keine in der Bundesrepublik geltende Gemeindeordnung bekannt, in welcher der Begriff „Opposition“ vorkäme, und erst vor wenigen Jahren nahmen die Gemeindeordnungen einzelne Bestimmungen über die Arbeit der Fraktionen in der kommunalen Vertretungskörperschaft auf, wie auch *Zuleeg* (1981: 148f.) betont: „Erst in den letzten Jahren schenkte der Gesetzgeber den Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften seine Aufmerksamkeit. Vorher führten sie aus rechtlicher Sicht ein Schattendasein. Noch heute erwähnen die Gemeinde- und Kreisordnungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz die Fraktionen nicht“ (*Zuleeg* 1981: 148). Die in den übrigen Gemeindeordnungen enthaltenen Regelungen betreffen weniger die Stellung der Fraktionen im lokalpolitischen Willensbildungsprozeß als die für ihre Arbeit verbindlichen Organisationsgrundsätze. Sie beziehen sich auf den Bestand (*Zuleeg* 1981: 149f.), die innere Organisation (vgl. *Zuleeg* 1981: 156f.), die Außenbeziehungen einer Fraktion (vgl. *Zuleeg* 1981: 159ff.), Probleme der Mitgliedschaft in Fraktionen (vgl. *Zuleeg* 1981: 153ff.), Finanzierung, Haftung und Rechtsstreitigkeiten (vgl. *Zuleeg* 1981: 162ff.). Von einer institutionellen Stärkung des Parteienwettbewerbs in den kommunalen Vertretungskörperschaften als einer Folge der Institutionalisierung der Fraktionsbildung in den Gemeindeordnungen kann überhaupt nicht die Rede sein. Zusätzlichen Rückhalt findet das „oppositionsfeindliche“ Verständnis kommunaler Selbstverwaltung in Traditionsbeständen der politischen Kultur Deutschlands. Die Charakterisierung der politischen Kultur Deutschlands als einer Untertanenkultur (vgl. *Almond, Verba* 1965; *Dahrendorf* 1971) kam nicht zuletzt durch die mangelnde Bereitschaft der Deutschen zustande, politische Konflikte als legitim anzuerkennen und sie in einer vernünftigen Form auszutragen. Lange Zeit herrschte in Deutschland ein Staats- und Politikverständnis vor, „für das die beste Verfassung eine gute Verwaltung sei“ (*Greiffenhagen, Greiffenhagen* 1979: 129). Die negative Einstellung der Bundesbürger zu Parteienkonflikten und zur Auseinandersetzung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Minderheit, Regierung und Opposition stellt sich genau genommen als spezifischer Ausdruck einer in der politischen Kultur Deutschlands relativ fest verankerten Konfliktscheu dar. In einer vom Institut für Demoskopie in Allensbach (1978) durchgeführten Umfrage erklärten zwar 67% der Befragten, eine starke Opposition als Kontrollorgan der Regierung gehöre unbedingt zur Demokratie, doch rangierte dies Merkmal unter den 12 Antwortvorgaben nur auf dem drittletzten Platz (vgl. *Rausch* 1980: 66, Tab. 15). Ein weiteres Umfrageergebnis belegt die Ambivalenz in der Einstellung der Deutschen zur parlamentarischen Opposition: Zwar stimmten in den Jahren 1968/69 mehr als 80% der Bundesbürger der Auffassung zu, eine lebensfähige Demokratie sei ohne Opposition nicht denkbar, doch schlossen sich gleichzeitig fast drei Viertel der Befragten der Auffassung an, die Aufgabe der Opposition sei es nicht, die Regierung zu kritisieren, sondern sie bei ihrer Arbeit zu unterstützen (vgl. *Kaase* 1971: 159, Tab. 4). Ein weiterer Faktor dürfte die vorhandenen Reserven gegenüber einem harten Wettbewerb zwischen der Regierung und der Opposition begünstigen: In der politischen Praxis auf der Bundesebene spielte sich in zunehmendem Maße eine aus kooperativen

und kompetitiven Elementen gemischte Oppositionsstrategie ein. Dies veranlaßte Gerhard *Lehmbruch* (1976) zu der kritischen Frage, ob nicht mehr und mehr der Parteienwettbewerb durch die bundesstaatliche Aushandlungspraxis ausgehöhlt werde. Die Ursachen für diese Abweichungen der tatsächlichen politischen Verhältnisse von den am britischen Parlamentarismus orientierten Idealvorstellungen (vgl. *Lijphart* 1984: 4ff.) über den politischen Wettbewerb liegen wohl in erster Linie an dem sich ständig ausweitenden Aufgabenverbund zwischen dem Zentralstaat und den Bundesländern und an der Struktur des deutschen Parlamentarismus, in dem sich Elemente einer Rede- und eines Arbeitsparlaments miteinander verbinden (vgl. *Steffani* 1976: 212ff.) Auch auf der Bundesebene wird das der Konkurrenzdemokratie zugeordnete Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition von konkordanzdemokratischen Praktiken überlagert.

Weshalb diese vergleichsweise langen Vorbemerkungen? Meiner Ansicht nach wäre es irreführend, würde man die Einstellungen zur Opposition in der Kommunalpolitik aus dem Gesamtzusammenhang des Oppositionsverständnisses herauslösen, welches sich im Laufe der politischen Entwicklung Deutschlands herausbildete. Wenn sich Konfliktscheu und Kritik am politischen Wettbewerb als Elemente der lokalpolitischen Kultur nachweisen lassen, so muß dies nicht notwendig mit spezifisch gemeindebezogenen Politikvorstellungen zu tun haben. Es kann auch auf eine Übertragung gesamtsystemischer Einstellungsmuster auf den kommunalen Bereich zurückgehen. Leider war es im Rahmen unserer Untersuchung nicht möglich, dem Problem der Entsprechung von kommunalem und „staatsbezogenem Oppositionsverständnis“ nachzugehen.

## *2. Zur Wahrnehmung und Bewertung einer Trennung zwischen Regierung und Opposition in der Kommunalpolitik*

Im Hinblick auf die Einstellung zur Opposition in der Kommunalpolitik wurde zunächst einmal danach gefragt, ob sich in der Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft eine dem Bundestag vergleichbare Trennung in Regierung und Opposition feststellen lasse: Dies bejahten 59% der befragten Ratsmitglieder, 35% beantworteten diese Frage negativ (6% fehlende Angaben). Neben der Wahrnehmung oppositionellen Verhaltens in der Ratsarbeit interessierte natürlich die Frage, wie die Befragten die Praktizierung oppositioneller Verhaltensweisen in der Kommunalpolitik bewerten und wie sie ihr Oppositionsverständnis begründen. In unserer Fragenbatterie zur Messung der Parlamentarisierung kommunalpolitischer Einstellungen war eine Antwortvorgabe enthalten, die direkt die Bewertung einer Rollentrennung von Regierung und Opposition betraf: Der Meinung „In der Kommunalpolitik sollte es, wie im Bund, eine klare Trennung von Regierung und Opposition geben“, stimmten je 23% der Befragten völlig oder teilweise zu, 17% waren in dieser Frage unentschieden, 27% widersprachen dieser Auffassung teilweise, 9% völlig (fehlende Angaben: 1%). Insgesamt befürworteten also 46% oppositionelle Verhaltensweisen der Minderheitsfraktion in der Kommunalpolitik, 36% lehnten dies ab. Das Potential für eine auf Opposition angelegte Strategie der Minderheitsfraktion fällt überraschend groß aus, wenn man dies Ergebnis mit jenem zur Parlamentarisierung der Kommunalpolitik vergleicht. Die Lösung dieses scheinba-

ren Widerspruchs liegt vermutlich darin, daß sich die Parlamentarisierung der Kommunalpolitik nicht auf den Gegensatz von Regierung und Opposition reduzieren läßt, sondern auch mit den unterschiedlichen Aufgaben des Bundestags und der kommunalen Vertretungskörperschaft zu tun hat.

Ein noch breiterer Rückhalt für ein oppositionelles Verhalten der Minderheitsfraktion wird erkennbar, wenn man die in den Expertengesprächen mehrfach angesprochene Unterscheidung zwischen Personal- und Sachfragen in die Betrachtung einbezieht. Anders als in der Bundespolitik ist es nämlich nach der Auffassung zahlreicher Befragter in den zehn Städten möglich, eine harte Opposition in der Sache mit einer personellen Beteiligung an der Verwaltungsführung und der politischen Repräsentation zu verbinden: 58% der befragten Ratsmitglieder votierten für eine derartige Vorgehensweise der Minderheitsfraktion. Jeweils 16% sprachen sich für eine behutsame Oppositionspolitik bei gleichzeitiger Mitwirkung an den Verwaltungs- und Repräsentationsaufgaben bzw. dafür aus, die Gestaltung der Oppositionsarbeit von den örtlichen Verhältnissen abhängig zu machen. Nur sehr kleine Minderheiten nahmen extreme Positionen ein: 2% der Befragten hielten oppositionelles Verhalten in der Kommunalpolitik grundsätzlich für unangebracht, 4% befürworteten eine harte Opposition in Sachfragen und einen Rückzug ihrer Fraktion aus den Verwaltungs- und Repräsentationsämtern.

Obleich möglicherweise noch genauere Ergebnisse zu erzielen gewesen wären, wenn man in den Antwortvorgaben zwischen der Besetzung repräsentativer und administrativer Führungspositionen getrennt hätte, zeigt sich doch auch bei unserer weniger differenzierten Fragestellung eine klare Entsprechung zwischen den tatsächlichen politischen Gegebenheiten in den zehn Städten und der bevorzugten Oppositionsstrategie: In keiner Stadt hatte sich die Minderheitsfraktion vollständig von der Mitwirkung an politischen und administrativen Führungsämtern zurückgezogen, während die Intensität der Sachauseinandersetzung zwischen der Mehrheit und der Minderheit in den einzelnen Städten variierte. Auch in den zehn nordrhein-westfälischen Großstädten bevorzugten die Minderheitsfraktionen eine aus kooperativen und kompetitiven Elementen bestehende Oppositionsstrategie. Das kooperative Moment zeigt sich in der Teilnahme an der politischen und administrativen Führung, das kompetitive kommt stärker in der Sacharbeit des Rates zum Tragen. Doch auch in diesem Bereich sind vermutlich Differenzierungen geboten: Die große Zahl einstimmiger Ratsbeschlüsse und die auf Konsens angelegte Ausschubarbeit (vgl. dazu genauere Angaben bei *Derlien* u. a. 1976: 121ff.) dokumentieren das Vorhandensein starker kooperativer Elemente in der Sacharbeit des Rates.

### *3. Begründungen kooperativen und kompetitiven Oppositionsverhaltens*

Bislang galt unser Interesse lediglich der Frage, ob die Ratsmitglieder in ihrer Stadt eine klare Polarisierung zwischen Mehrheit und Minderheit sahen und ob sie eine Funktionstrennung von kommunaler „Regierung“ und „Opposition“ befürworteten. In den Expertengesprächen erhielten wir darüber hinaus eine ganze Reihe von Argumenten für eine kooperativ bzw. kompetitiv angelegte Oppositionsstrategie. Die am häufigsten genannten wurden in die Haupterhebung einbezogen.

Generell kann man zunächst folgendes feststellen: die Argumente für eine kooperative Strategie werden überwiegend akzeptiert, die zugunsten einer betont kompetitiven Oppositionspolitik demgegenüber weithin zurückgewiesen (vgl. Tab. 5.1). Dies Ergebnis basiert vermutlich in der Hauptsache auf der Einschätzung, eine Beteiligung der Minderheit an der Verwaltungsleitung und an der politischen Führung in einer Stadt stehe einer konsequenten Auseinandersetzung in Sachfragen nicht entgegen. 93% aller Ratsmitglieder stimmten dieser Auffassung zu, nur 6% lehnten sie ab. Vor diesem Hintergrund wird es auch verständlich, daß die Vorteile einer personalpolitischen Kooperation erheblich höher eingeschätzt werden als die möglichen Nachteile einer solchen Strategie. Bei sämtlichen Aussagen, die mit den personellen Folgen einer kompetitiven Oppositionspolitik zu tun haben, übertraf der Anteil kooperativ ausgerichteter Antworten deutlich die Zahl am Konfliktmodell orientierten Stellungnahmen. 97% der befragten Ratsmitglieder sahen in der Übernahme eines Bürgermeisteramtes eine Chance, die Öffentlichkeitsarbeit der Minderheitsfraktion zu verbessern. 89% hoben die mit einer Beteiligung der Minderheitsfraktion an der Verwaltung verbundenen Informations- und Einflußmöglichkeiten hervor. 76% schließlich verwiesen auf die in einer solchen Strategie angelegte Chance, das berufliche Fortkommen der bei der Stadtverwaltung beschäftigten Mitglieder der Minderheitspartei zu fördern.

Tabelle 5.1

### Begründungen kooperativer und kompetitiver Oppositionsstrategien

*Frage:* Die Befürworter der jeweiligen Oppositionsstrategie bringen meistens folgende Argumente vor. Geben Sie bitte zu jedem an, ob Sie ihm zustimmen oder es ablehnen (genaue Formulierung der Antwortvorgaben im Anhang).

	Kooperative Aussagen				Kompetitive Aussagen		
	Zu- stim- mung	Ableh- nung	k. A.		Ableh- nung	Zu- stim- mung	k. A.
Öffentlichkeitsarbeit durch Bgm. erleichtert	97	3	0	Kritik durch Beteiligung erschwert	75	19	6
personelle Beteiligung kein Hindernis für Sachauseinandersetzung	93	6	2	Leistungen der Dezerementen der Mehrheit zugerechnet	65	27	8
Information und Einfluß durch Beteiligung	89	7	4	Dezerementen treten als neutrale Fachleute auf	63	30	7
Beteiligung fördert Fortkommen der Mitglieder	76	15	10	Nur unattraktive Dezernate für Minderheit	60	34	6
Opposition zahlt sich bei Wahlen nicht aus	47	43	10	Nur Opposition Chance für Machtwechsel	27	64	8

(Angaben in Prozentpunkten), vereinzelte Rundungsfehler  
N = 275

Entsprechend wurden die kritischen Einwände gegen eine personalpolitisch verankerte Mitwirkung der Oppositionsfraktion an der politischen Führung von der überwiegenden Mehrheit der Befragten nicht akzeptiert: Die Auffassung, die Übernahme administrativer und repräsentativer Führungsämter erschwere die Kritik an der Verwaltung und die

Entwicklung von Alternativen zur Politik der Mehrheitspartei, lehnten drei Viertel der Befragten ab. 65% widersprachen der These, die Beteiligung der Minderheitspartei zahle sich nicht aus, weil die Leistungen ihrer Dezernenten doch der Mehrheit zugerechnet würden. Die Behauptung, die Dezernenten träten zumeist als neutrale Fachleute auf und nützten insofern ihrer Fraktion wenig, fand ebenso wenig Zustimmung wie der Einwand, die Minderheit werde ohnehin mit unattraktiven Dezernenten abgepeist (63% bzw. 60% Ablehnung). Nur bei einer Frage übertraf die Zahl der Befürworter die der Gegner einer kompetitiv angelegten Oppositionsstrategie: 64% der befragten Ratsmitglieder glaubten, nur durch eine konsequent angelegte Oppositionsstrategie könne die Minderheit einmal zur Mehrheit werden. Im Hinblick auf die bislang vorgestellten Ergebnisse kann man jedoch ausschließen, daß dies für die Befragten einen Rückzug aus den Verwaltungs- und Führungsämtern einschließt.

Die Verbindung von Konflikt in der Sachpolitik und Kooperation in der Personalpolitik unterscheidet das in unserer Befragung ermittelte, für die untersuchten Städte bevorzugte Oppositionsverhalten grundlegend von den Gegebenheiten in der Bundes- und Landespolitik. Hier ist das genau entgegengesetzte Muster – Konflikt in der Personalpolitik, tendenzielle Kooperation in der Sachpolitik – anzutreffen. Die gegenwärtige Aufgabenstruktur der Kommunalvertretung, insbesondere der hohe Anteil routinehafter Einzelfallentscheidungen, gibt kaum Anlaß dazu, die tatsächlich vorhandenen Spielräume für einen politischen Wettbewerb zwischen Mehrheit und Minderheit in der Kommunalvertretung zu überschätzen. Mindestens ebenso wettbewerbshemmend wirkt sich aber die geringe Bereitschaft der Minderheitsfraktionen aus, eine klare Aufgabentrennung zwischen Mehrheit und Minderheit in der Personal- und Sachpolitik zu praktizieren. Sofern „Oppositionspolitik“ einen Verzicht der Minderheit auf politische und administrative Führungsfunktionen nach sich zieht, hat sie keinerlei Chance auf Unterstützung durch die Betroffenen. Dies wird auch an den Überlegungen der Parteien zur Reform der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung erkennbar: Diese laufen ausnahmslos auf eine institutionelle Absicherung der Repräsentanz der Minderheitsfraktion in den kommunalpolitischen Führungsgremien hinaus. Die Bandbreite der Vorschläge reicht dabei von der Gewährung eines Grundmandats für jede Ratsfraktion bis zur proportionalen Verteilung aller politischen Leitungsfunktionen (vgl. *Morisse* 1981: 251; *Altrogge* 1981: 286; *Politik und Verwaltung* 1984).

Das Votum für eine personelle Mitwirkung der Minderheitsfraktion an der Verwaltung und der politischen Repräsentation fällt, wie gezeigt wurde, außerordentlich deutlich aus. Freilich ist damit noch nichts über die unmittelbare Bedeutung dieser Option für die Anlage einer Oppositionsstrategie in den Großstädten ausgesagt. Den Wunsch nach einer Beteiligung an den Führungsfunktionen teilen die meisten Angehörigen der Minderheitsfraktionen unabhängig davon, ob sie sich für eine verstärkte Rollentrennung zwischen der Mehrheit und der Minderheit aussprechen. Um genauere Informationen über Motive und Begründungen oppositionellen Verhaltens zu erhalten, muß man der Frage nachgehen, wie die Befürworter und die Gegner eines harten Oppositionskurses die zuvor präsentierten Argumente für eine kooperative bzw. kompetitive Oppositionsstrategie bewerten. Informationen zu dieser Frage sind in Tab. 5.2 enthalten. Am deutlichsten grenzen die Stellungnahmen zu den beiden folgenden Aussagen die Befürworter und Gegner einer strikten Funktionstrennung zwischen „Regierung“ und „Op-

position“ in der Kommunalpolitik voneinander ab: Der These „langfristig betrachtet kann die Minderheit nur durch eine konsequente Oppositionspolitik einmal zur Mehrheit werden“ stimmten 87% jener Ratsmitglieder zu, die eine Trennung von Regierung und Opposition uneingeschränkt befürworteten. Unter den Kritikern dieser Funktionstrennung hingegen überwogen die Ablehnungen mit 57%. Ähnlich unterschiedlich fielen die Antworten auf eine zweite Vorgabe aus: Eine kanappe Mehrheit (54%) der oppositionell orientierten Ratsmitglieder vertrat die Meinung, die Beteiligung der Minderheit an der Verwaltung zahle sich für diese nicht aus, weil die Leistungen ihrer Dezenten der Mehrheit zugeordnet würden. Unter den Kritikern einer Opposition in der Kommunalpolitik dagegen wurde diese Behauptung eindeutig zurückgewiesen (87% Ablehnungen).

Wie Tab. 5.2 zeigt, standen drei weitere Aussagen in einem erkennbaren Zusammenhang mit der Präferenz der Befragten für eine klare Funktionstrennung zwischen der Regierung und der Opposition in der Kommunalpolitik. Die Verfechter einer solchen Form kommunalpolitischer Willensbildung schätzten die wahlstrategischen Konsequenzen parteipolitischer Konfrontation überdurchschnittlich optimistisch ein. Sie sehen in einer konsequenten Oppositionspolitik eine wichtige Voraussetzung für den Gewinn der Mehrheit der Ratsmandate. Auf der anderen Seite begegnen sie den vermeintlichen Vorteilen einer Besetzung von Dezentenpositionen durch die Minderheitsfraktion erheblich kritischer als die Gegner oppositioneller Verhaltensformen: Sie attestierten den Dezenten eher die Eigenschaften neutraler Fachleute und hoben die geringe Attraktivität der der Minderheit zugeteilten Dezernate hervor.

Tabelle 5.2

### Zusammenhänge zwischen der Bewertung und Begründung oppositioneller Verhaltensformen in der Kommunalpolitik

	<i>Für konsequente Funktionstrennung von Regierung und Opposition</i>	<i>Bevorzugung einer harten Oppositionsstrategie</i>
<i>Kooperative Vorgaben</i>		
Information und Einfluß durch Beteiligung	-.09	-.05
Personelle Beteiligung kein Hindernis für Sachauseinandersetzung	-.05	-.04
Öffentlichkeitsarbeit durch Bürgermeister erleichtert	-.07	-.02
Opposition zahlt sich bei Wahlen nicht aus	-.21	-.30
Beteiligung fördert Fortkommen der Mitglieder	-.09	-.16
<i>Kompetitive Vorgaben</i>		
Kritik durch Beteiligung erschwert	.05	-.09
Dezenten treten als neutrale Fachleute auf	.22	.13
Nur unattraktive Dezernate für Minderheit	.19	.05
Nur Opposition Chance für Machtwechsel	.32	.26
Leistungen der Dezenten der Mehrheit zugerechnet	.28	.06

(Angegeben sind Tau C-Koeffizienten)

Die Untersuchung des Zusammenhanges zwischen der favorisierten Oppositionsstrategie und den in Tab. 5.1 und Tab. 5.2 wiedergegebenen Begründungen für eine kooperative bzw. eine kompetitive Oppositionsstrategie brachte gegenüber dem bisher Dargestellten keine neuen Erkenntnisse: Noch einmal tritt die offenkundig wahltaktische Motivation der Auswahl des Oppositionskurses hervor. Die an die Besetzung von Dezernentenpositionen geknüpften Erwartungen erweisen sich als ein weniger bedeutendes Unterscheidungsmerkmal zwischen Gegnern und Befürwortern eines harten Oppositionskurses.

Wenn man diese Ergebnisse aus ihrem Zusammenhang mit den übrigen Begründungen kooperativer oder kompetitiver Oppositionspolitik herauslöst, dann erscheinen sie ohne Frage trivial. Es dürfte kaum überraschen, daß Gegner einer harten Oppositionspolitik die Folgen einer solchen Strategie negativer bewerten als ihre Befürworter. In ihrem Gesamtzusammenhang betrachtet, offenbaren unsere Daten aber interessante, keineswegs triviale Begründungsstrukturen oppositionellen Verhaltens in der Kommunalpolitik. Über die Informations-, Einfluß- und Selbstdarstellungsmöglichkeiten, die eine kooperativ angelegte Oppositionsarbeit der Minderheit bringt, gibt es nämlich – von der erwähnten Ausnahme „Außenwirkung der parteiangehörigen Dezernenten“ abgesehen – einen breiten Konsens zwischen den Anhängern und den Kritikern einer Rollentrennung von kommunaler Regierung und Opposition. Umstritten dagegen sind die Erfolgsaussichten einer solchen Vorgehensweise bei den Kommunalwahlen. In unserem Befragtenkreis ist das Votum für eine kompetitive bzw. kooperative Oppositionsstrategie nicht personalpolitisch, sondern wahltaktisch motiviert. Die in früheren Teilen dieser Arbeit festgestellten Zusammenhänge zwischen dem Stimmenanteil der CDU und der strukturellen Politisierung lassen allerdings die Feststellung zu, daß derartige Erwartungen zu Unrecht bestehen: Zumindest in den von uns untersuchten Städten stärkt die parteipolitische Konfrontation zwischen CDU und SPD weder die Position der Minderheitsfraktion in der Kommunalvertretung, wie Befürworter einer strikten Oppositionspolitik zu hoffen scheinen, noch beeinträchtigt sie die Erfolgsaussichten bei Wahlen, wie ihre Kritiker befürchten. Das Votum für die eine oder für die andere Oppositionsstrategie kann deshalb realistischerweise nur auf einer Abwägung systempolitischer Überlegungen (Sozialisationsfunktionen der Kommunalpolitik gegen die Sicherung des politischen Einflusses der Minderheitsfraktion) beruhen.

#### *4. Bestimmungsfaktoren oppositionsbezogener Wahrnehmungen und Bewertungen*

Kann man nun bei den Einstellungen zur Opposition in der Kommunalpolitik in ähnlichem Ausmaße städtespezifische Besonderheiten ausmachen, wie es bei der Orientierung auf ein parlamentarisch-parteienstaatliches bzw. administratives Modell kommunaler Selbstverwaltung der Fall war?

Zumindest für die *Wahrnehmung* einer Polarisierung von Regierung und Opposition in der Kommunalpolitik ist diese Frage eindeutig positiv zu beantworten. Bei keiner anderen in dieser Untersuchung einbezogenen Einstellungsvariablen gab es stärker ausgeprägte städtespezifische Unterschiede (vgl. Tab. 5.3): 96% der Ratsmitglieder aus Gelsenkirchen und 93% der Befragten aus Essen sahen in ihrer Stadt eine klare Front-

stellung zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion. Dagegen war eine derartige Einschätzung in Bielefeld (35%), Wuppertal (26%) und Bochum (20%) nur bei einer relativ kleinen Minderheit von Ratsmitgliedern feststellbar (*Cramer's V*. 49).

Auch die Antwort auf die Frage, ob es in der Kommunalpolitik, ähnlich wie in der Bundespolitik, eine klare Trennung zwischen Regierung und Opposition geben *solle*, fiel in den zehn Städten außerordentlich unterschiedlich aus. Dennoch waren die städte-spezifischen Besonderheiten weniger deutlich ausgeprägt als bei der Wahrnehmung oppositioneller Verhaltensmuster. Jeweils 60 bzw. 61 Prozent der Befragten in Essen, Gelsenkirchen und Oberhausen sprachen sich für eine klare Rollentrennung von Regierung und Opposition in der Kommunalpolitik aus. In Wuppertal (31%), Bielefeld (33%) und in Köln (34%) tat dies hingegen nur ein Drittel der Angehörigen der Minderheitsfraktion (*Cramer's V*. 20, weitere Angaben in Tab. 5.3).

Eine ähnliche Konstellation finden wir bei den Angaben zur bevorzugten Oppositions-strategie: Außer in Wuppertal gab es in allen Städten vergleichsweise deutliche Mehrheiten für eine harte Oppositionsstrategie. Dabei wurde aber gleichzeitig für eine Beteiligung der Minderheitsfraktion an der Verwaltungsspitze und an den repräsentativen Funktionen plädiert (Tab. 5.3). Ein solches Oppositionsverhalten praktizieren die meisten der zehn untersuchten Minderheitsfraktionen auch tatsächlich: Am größten war die Anhängerschaft eines harten Oppositionskurses in Dortmund (83%), Gelsenkirchen (79%), Bochum (73%) und Bielefeld (70%). Die stärksten Vorbehalte gegen eine solche Strategie gab es in Wuppertal (46% Zustimmungen zu einem harten Oppositionskurs), in Köln (55%), in Duisburg (56%) und in Oberhausen (57%). Jedoch über-wogen in den drei letztgenannten Städten bereits die Befürworter einer konsequenten Opposition in Sachfragen.

Tabelle 5.3

<b>Wahrnehmung und Bewertung oppositioneller Verhaltensformen in den zehn Städten Nordrhein-Westfalens</b>			
Stadt	Wahrnehmung einer Trennung in Regierung u. Opposition	Positive Bewertung einer Trennung in Regierung u. Opposition	Befürwortung eines harten Oppositionskurses
Bochum	20	43	73
Wuppertal	26	31	46
Oberhausen	61	61	57
Bielefeld	35	33	70
Hagen	60	42	60
Köln	78	34	55
Essen	93	60	68
Gelsenkirchen	96	61	79
Dortmund	65	57	83
Duisburg	67	43	56
Insges.	63	57	64
Cramer's V	.49	.20	.22

(Angaben in Prozentpunkten)

N = 275

zur genauen Formulierung der Fragen s. Anhang

Die Wahrnehmung und die Bewertung oppositionellen Verhaltens stehen erstaunlicherweise weder zur strukturellen Parlamentarisierung noch zur Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal in einer klar erkennbaren Beziehung. Das Ergebnis liefert einen ersten Beleg für die Berechtigung der eingangs geäußerten Vermutung, daß die verschiedenen Elemente der lokalpolitischen Kultur nur schwach untereinander verbunden sind und daß oppositionelles Verhalten und die Einstellungen zur Opposition in der Kommunalpolitik zwei gesondert zu untersuchende Sachverhalte darstellen. An dem hohen Anteil der Befürworter eines harten Oppositionskurses werden in Bochum diese Widersprüche besonders deutlich.

Meiner Ansicht nach stützt das Ergebnis auch eine weitere Annahme: Ich hatte eingangs auf die Problematik hingewiesen, die mit der Verwendung der (Nicht-) Beteiligung der Minderheit an Verwaltungs- und Repräsentationsfunktionen als Indikator struktureller Parlamentarisierung zusammenhängt. Die Übernahme solcher Ämter durch die Minderheitsfraktion basiert nicht ausschließlich auf deren freier Entscheidung, sondern auch auf der Bereitschaft der Mehrheitsfraktion, der Minderheit personelle Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen. Dieser Umstand findet seinen Niederschlag in den fehlenden bzw. sehr schwachen Beziehungen zwischen der Partei- bzw. Verwaltungsorientierung einerseits und der Einstellung zur Opposition in der Kommunalvertretung auf der anderen Seite. Wäre die Übernahme politischer und administrativer Führungsfunktionen Bestandteil einer planvoll angelegten Oppositionsstrategie, dann müßte es wesentlich deutlicher ausgeprägte Zusammenhänge zwischen den Indikatoren der objektiven und der subjektiven Parlamentarisierung und der Wahrnehmung und Bewertung oppositionellen Verhaltens in der Kommunalpolitik geben.

Anders als bei den parlamentarisch-parteienstaatlichen Einstellungen zur Kommunalpolitik ist es kaum möglich, eindeutig bestimmte Trägergruppen oppositionsorientierter Einstellungen ausfindig zu machen: Die *Wahrnehmung* der Trennung von Regierung und Opposition in der Kommunalpolitik fällt in allen politischen und soziodemographischen Teilgruppen relativ einheitlich aus. Die zwischen Katholiken, Konfessionslosen und Protestanten feststellbaren Unterschiede verschwinden, wenn man den Einfluß der Herkunftsstadt kontrolliert. Die berufsspezifischen Besonderheiten des Antwortverhaltens sind theoretisch nicht interpretierbar und können deshalb unberücksichtigt bleiben. Alle weiteren Hintergrundvariablen standen nur in einer sehr schwachen bzw. theoretisch nicht interpretierbaren Beziehung zur Wahrnehmung der politischen Polarisierung in der Kommunalvertretung. Man kann also zusammenfassend festhalten: Die Konflikte zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion in kommunalen Vertretungskörperschaften variieren von Stadt zu Stadt, und diese städtespezifischen Gegebenheiten werden von den in unserer Untersuchung erfaßten politischen und demographischen Teilgruppen in den einzelnen Städten relativ einheitlich wahrgenommen.

Bei der *Bewertung* der Angemessenheit oppositioneller Verhaltensweisen und den Aussagen zur wünschenswerten Oppositionsstrategie sind schon eher die Konturen bestimmter soziodemographischer und politischer Trägergruppen möglichen oppositionellen Verhaltens erkennbar. Allerdings ergibt sich ein weniger klares Bild, als wir es bei der Untersuchung der Bestimmungsfaktoren parlamentarisch-parteienstaatlicher Einstellungen vorfanden: Die Wahrnehmung von Führungsfunktionen in der Fraktion oder in den Ratsausschüssen schwächt die Präferenz für oppositionelle Verhaltenswei-

sen in der Kommunalpolitik ab (Tau C –.12 für die Fraktionseliten, Tau C –.16 für die Ausschußeliten). Dies Ergebnis stimmt mit jenem überein, das wir auch schon bei der Analyse der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik erhielten. Vermutlich führt in erster Linie die Einbindung der Fraktions- und vor allem der Ausschußeliten in die parlamentarisch-administrativen Aushandlungsprozesse zu den stärkeren Reserven gegen eine konfliktär angelegte Oppositionsarbeit; denn eine solche Strategie würde in erster Linie die Einflußmöglichkeiten dieser Gruppe und ihren Zugang zu kommunalen Führungspositionen schmälern. Andererseits sind die Unterschiede zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten nicht so stark und so einheitlich ausgeprägt, daß man von fundamentalen Auffassungsunterschieden zwischen ihnen sprechen könnte.

Die Dauer der Rats- und Parteizugehörigkeit stehen, wie bereits bei der Parlamentarisierungsproblematik festgestellt, in einer klar erkennbaren Beziehung zur Bewertung der Opposition in der Kommunalpolitik: Langjährige Rats- und Parteimitglieder stimmen nur in unterdurchschnittlichem Maße der Ansicht zu, es müsse in der Kommunalpolitik – wie im Bund – eine klare Trennung in Regierung und Opposition geben (Tau B –.20 für die Ratsmitgliedschaft; Tau B –.12 für die Dauer der Parteizugehörigkeit, auf die Vorlage von Tabellen wird verzichtet). Die Befürworter eines moderaten Oppositionskurses kommen ebenfalls überwiegend aus den Reihen langjähriger Ratsmitglieder. Eine harte Oppositionspolitik dagegen wird vornehmlich von den Neumitgliedern favorisiert (Tau B –.14). Da weder das Alter des Befragten noch die Dauer seiner Parteizugehörigkeit die Aussagen zur Oppositionsstrategie wesentlich beeinflusste, liegt die Vermutung nahe, daß eher die Erfahrungen in der Ratsarbeit als die Generationenzugehörigkeit der Befragten ihre Einstellungen zur Angemessenheit oppositioneller Verhaltensweisen in der Kommunalpolitik prägen. Die Unterschiede zwischen den langjährigen Ratsmitgliedern und den Neumitgliedern scheinen damit etwas anders begründet, als es bei der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik der Fall war.

Ein schwacher Zusammenhang war schließlich zwischen dem Bildungsniveau, der Konfessionszugehörigkeit sowie dem Geschlecht der Ratsmitglieder und ihrer Überzeugung erkennbar, in der Kommunalpolitik müsse es eine klare Trennung zwischen Regierung und Opposition geben: Diese Auffassung hielten vor allem Volksschüler, Frauen und Katholiken für richtig, also Bevölkerungsgruppen, denen man üblicherweise eher apolitische Tendenzen nachsagt.<sup>1</sup> Eine Interpretation dieses Ergebnisses wird durch seine Abweichung von den vorliegenden Erkenntnissen der politischen Kulturforschung erschwert. Zudem traten bei den Einstellungen zur Parlamentarisierung der Kommunalpolitik ganz andere Zusammenhänge auf. Will man eine Erklärung für diese Diskrepanz nicht in der verhältnismäßig kleinen Fallzahl suchen, dann bleibt eigentlich nur der Hinweis auf die Inkonsistenz der lokalpolitischen Einstellungen der Ratsmitglieder bzw. darauf, daß die Aufgabentrennung zwischen „kommunaler Regierung“ und „kommunaler Opposition“ für die Parlamentarisierungsproblematik eine geringere Bedeutung zu besitzen scheint, als wir es nach den einschlägigen Darstellungen in der Literatur vermuten müßten.

<sup>1</sup> Die Beziehungen zwischen diesen Variablen und der Einschätzung der Adäquanz oppositioneller Verhaltensweisen in der Kommunalpolitik war folgendermaßen: Bildung / Oppositionsbewertung: Tau B –.10; Geschlecht / Oppositionsbewertung: Cramer's V. 11; Konfessionszugehörigkeit / Oppositionsbewertung: Cramer's V. 18.

Im Hinblick auf die Bestimmungsfaktoren oppositionellen Verhaltens wirft unsere Untersuchung viele Fragen auf, denen in Folgestudien nachzugehen wäre. Schlüssige, für den Entwurf politischer Strategien verwertbare Antworten dagegen bleiben die Ausnahme. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil von einer strategischen Orientierung in der Arbeit großstädtischer Minderheitsfraktionen gegenwärtig nur sehr begrenzt die Rede sein kann: Die Widersprüche in den hier vorgestellten Einzelergebnissen, die große Bedeutung städtenspezifischer Besonderheiten und nicht zuletzt die Ergebnisse der Expertengespräche legen die Vermutung nahe, daß die Entscheidungen über die Arbeit der Minderheitsfraktion, ihr Verhältnis zur Ratsmehrheit und zur Verwaltung eher auf kurzfristigen, situativ-pragmatischen als auf systematischen, langfristigen, in sich stimmigen Überlegungen beruhen. Ein derartiges Vorgehen der Minderheitsfraktion muß die Oppositionsarbeit in der Kommunalvertretung keineswegs nachteilig beeinflussen: Es stellt vielmehr eine Anpassung an die politischen Rahmenbedingungen dar, denen die Arbeit der Minderheitsfraktionen unterliegt. Insbesondere sind hier die Kooperationsbereitschaft der Mehrheitsfraktion und der Verwaltung zu erwähnen.

Soweit beim gegenwärtigen Forschungsstand derartige Aussagen überhaupt zulässig sind, deckt sich eine pragmatische und eher kooperative Oppositionsstrategie mit den konsensorientierten oder allenfalls gemäßigt konfliktären Vorstellungen von der kommunalpolitischen Willensbildung, die in der Bevölkerung vorherrschen. Schließlich beläßt sie den Minderheitsfraktionen einen Handlungsspielraum, über den sie bei einer strikten Selbstverpflichtung auf eine langfristig konzipierte Oppositionsstrategie nicht verfügen. Ob eine weniger situativ-pragmatisch ausgerichtete Oppositionspolitik auf lange Sicht zu mehr Einfluß, zu besseren Wahlergebnissen oder anderen denkbaren Vorteilen für die Minderheitsfraktion führt, erscheint mir höchst zweifelhaft.

## 6. Mängelanalyse der Ratsarbeit

Oscar W. Gabriel

In der bisherigen kommunalwissenschaftlichen Diskussion wurden unter dem Leitbegriff der „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“ nicht allein die Adäquanz konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratischer Willensbildungsstrukturen oder die angemessene Oppositionspolitik der Mehrheitsfraktion in der Vertretungskörperschaft erörtert. Mindestens ebenso wichtig war die Auseinandersetzung mit der Arbeit der Kommunalvertretung im Bereich der „klassischen“ parlamentarischen Funktionen, der Kontrolle der Verwaltung, ihrer Steuerung durch den Rat und mit den Aufgaben der politischen Repräsentation. Die organisatorischen Voraussetzungen der Erfüllung dieser Aufgaben wurden dabei gleichfalls erörtert (vgl. z. B. Berkemeier 1972; Krumsiek 1973; Frey, Naßmacher 1975; Fürst 1975: 74ff.; Kreiter 1975; Holler 1976; Derlien u. a. 1976; Vetterlein 1976; Schäfer, Volger 1977; Naßmacher, Naßmacher 1979; Wehling 1982; 1984). Auch in diesem Bereich besteht allerdings ein Mangel an brauchbaren empirischen Studien (Ausnahme: Derlien u. a. 1976).

Wenn man sich nicht auf die mehr oder minder subjektiven Einschätzungen einiger immer wieder zitierter Erfahrungsberichte über die großstädtische Ratsarbeit verlassen will (hier ist z. B. an Banner 1972; 1982; Berkemeier 1972; Krumsiek 1973 und Vetterlein 1976 zu denken), wird man jede neue Information über das hier zur Debatte stehende Problem begrüßen. Das folgende Kapitel enthält einen Bericht über die Einschätzung der „parlamentarischen“ und der organisatorischen Komponente der Ratsarbeit in den untersuchten Städten. Die Fragen bezogen sich auf die Ratsarbeit im allgemeinen, auf die Kontroll- und Steuerungsfunktionen sowie auf die Organisation der Ratsarbeit.

### 1. Die allgemeine Bewertung der Ratsarbeit

Betrachtet man zunächst die Aussagen zur Ratsarbeit im allgemeinen, dann halten sich positive Bewertungen und Kritik ungefähr die Waage: 126 Befragte (46%) gaben der Ratsarbeit das Prädikat „im großen und ganzen gut“, 150 (51%) bezeichneten sie als „weniger gut“. Dies einigermaßen ausgewogene Verhältnis positiver und negativer Einschätzungen steht in deutlichem Gegensatz zu den überwiegend negativen Aussagen zu einzelnen Aspekten der Ratsarbeit, vor allem zur Beurteilung der *Verwaltungskontrolle* durch den Rat. Der relativ hohe Anteil positiver Einschätzungen ist vor allem auch deshalb erstaunlich, weil ausschließlich Angehörige von Minderheitsfraktionen befragt wurden.

Wie sieht nun die Einschätzung der Ratsarbeit in den einzelnen Städten aus? Weitaus am zufriedensten zeigten sich die Ratsmitglieder in der Stadt Bochum. Dort bewerteten mehr als zwei Drittel (70%) die Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft positiv. Überwiegend günstige Einschätzungen gaben auch die Befragten in Bielefeld (56%), Wuppertal (54%), Dortmund (52%), Köln (51%) und Hagen (50%) ab. Mehr-

heitlich negativ dagegen fielen die Aussagen in Oberhausen (52%), Essen (60%), Duisburg (68%) und vor allem in Gelsenkirchen (83%) aus (vgl. Tab. 6.1). Diese starken Unterschiede sind weder auf die Beteiligung der Minderheitsfraktion an der Verwaltung, noch auf die Mandatszahl noch auf andere bislang erörterte Größen zurückzuführen, denn die beiden Städtegruppen sind in sich jeweils sehr heterogen. Da die Expertengespräche bereits vor dem Beginn der Hauptuntersuchung stattgefunden hatten, bestand leider keine Möglichkeit, diesem interessanten Ergebnis detaillierter nachzugehen.

Tabelle 6.1

<b>Zufriedenheit mit der Ratsarbeit in zehn Städten</b>				
<i>Frage: „Wie beurteilen Sie insgesamt die Arbeit des Stadtrates in Ihrer Stadt?“</i>				
	im großen und ganzen gut	weniger gut	k. A./w. n.*	N
Bochum	70	30	0	23
Wuppertal	54	42	4	24
Oberhausen	48	52	0	23
Bielefeld	56	44	0	27
Hagen	50	35	15	26
Köln	51	46	2	41
Essen	37	60	3	30
Gelsenkirchen	8	83	8	24
Dortmund	52	48	0	29
Duisburg	32	68	0	28
N	126	140	9	275
%	46	51	3	100

(Angaben in Prozentpunkten), vereinzelte Rundungsfehler  
Cramer's V. 28

\* Die fehlenden Werte sind bei der Berechnung des Beziehungsmaßes nicht berücksichtigt.

Die sozio-demographischen Eigenschaften der Befragten stehen in keiner oder nur in einer sehr schwach ausgeprägten Beziehung zur Zufriedenheit mit der Ratsarbeit. Unter den männlichen Ratsmitgliedern ist der Anteil Unzufriedener mit 58% höher als bei den weiblichen Probanden (37%, Phi .11).<sup>1</sup> Dieses Ergebnis deckt sich mit den Ergebnissen aus der political-culture-Forschung, nach denen Männer allgemein der Politik kritischer gegenüberstehen als Frauen. Die zwischen den Beamten, den Selbständigen und Freiberuflern (58%, bzw. 57% negative Aussagen zur Ratsarbeit im allgemeinen Durchschnitt: 53%) und den Angehörigen anderer Berufsgruppen (Angestellte 52%; Sonstige 39%; Cramer's V. 12) bestehenden Unterschiede sind theoretisch nicht interpretierbar.

Ebenso wenig steht eine eindeutige Interpretationsmöglichkeit für die einkommens- und bildungsspezifischen Unterschiede zur Verfügung. Die Einschätzung der Ratsarbeit

<sup>1</sup> Das Beziehungsmaß Phi ist anwendbar auf qualitative Variable mit zwei Merkmalsausprägungen. In der in SPSS üblichen Berechnungsform bewegt sich sein Wert zwischen .00 (kein Zusammenhang) und 1.00 (perfekter Zusammenhang).

war in der unteren und oberen Einkommensgruppe überdurchschnittlich negativ, in der mittleren dagegen besonders positiv. Auch beim Bildungsniveau ergab sich ein kaum interpretierbares Beziehungsmuster. Die positiven bzw. negativen Einschätzungen der Volksschüler (53% negative Angaben) und Abiturienten (51%) lagen relativ dicht beim Durchschnittswert (52%). Befragte mit mittlerer Reife oder Fachhochschulabschluß bewerteten die Ratsarbeit positiver als der Durchschnitt (39% bzw. 46%). Ratsmitglieder mit einer abgeschlossenen Hochschulausbildung schließlich gelangten zu einem besonders ungünstigen Urteil (63% negative Antworten, Cramer's V .18; Tau C -.13). Über die Gründe dieses Antwortverhaltens kann man natürlich spekulieren, ich halte dies jedoch für weitgehend unergiebig und tendiere eher zu der Feststellung, daß soziodemographische Merkmale zur Erklärung unterschiedlicher Einstellungen in unserer Befragtengruppe nur wenig beitragen. Merkmale, die sich zur Erklärung der politischen Einstellungen repräsentativer Bevölkerungsquerschnitte eignen, sind für das Studium politisch stark engagierter Teilgruppen nicht notwendigerweise ebenfalls brauchbar. Von den politischen Kontextmerkmalen stand nur der Stimmenanteil der Partei bei den Kommunalwahlen in einer erkennbaren Beziehung zur Bewertung der Ratsarbeit (vgl. Tab. 6.2).

Tabelle 6.2

**Stimmenanteil der CDU bei der Kommunalwahl 1979 und Zufriedenheit mit der Ratsarbeit**

	unter 35%	35–39,9%	über 40%	N	%
eher unzufrieden	44	45	65	140	53
eher zufrieden	56	55	35	126	47
N	86	74	106	266	
%	32	28	40		100

(Angaben in Prozentpunkten) fehlende Werte: 9 Tau C -.20

Mit zunehmendem Stimmenanteil der Partei steigt nach den in Tab. 6.2 enthaltenen Daten die Unzufriedenheit der Mitglieder der Minderheitsfraktionen mit der Ratsarbeit. Für diese Beziehung liegt eine einfache Erklärung nahe: Vermutlich besteht bei den Befragten in den betreffenden Städten eine Lücke zwischen den politischen Erwartungen und den bestehenden Machtverhältnissen, die zur politischen Unzufriedenheit führt. Man fühlt sich der politischen Vorherrschaft im Rat relativ nahe, ohne sie bisher erreicht zu haben, oder man sieht eine Diskrepanz zwischen dem Stimmenanteil und dem Einfluß der eigenen Partei. Diese Interpretation wird auch durch die erkennbare Beziehung zwischen dem der eigenen Fraktion zugeschriebenen Einfluß auf die Politik der Stadt und der Zufriedenheit mit der Ratsarbeit gestützt: Von den Ratsmitgliedern, die der eigenen Fraktion nur einen geringen politischen Einfluß zusprechen, waren fast zwei Drittel mit der Ratsarbeit unzufrieden (64%). Dagegen belief sich der betreffende Anteil bei den Befragten, nach deren Meinung die eigene Fraktion einen gewissen oder einen großen Einfluß auf die Stadtpolitik ausübt, lediglich auf 39% (Phi .25). Der Einfluß der übrigen politischen Hintergrundvariablen auf die Zufriedenheit mit der Ratsarbeit ist vernachlässigbar.

## 2. Die Beurteilung der „parlamentarischen“ Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft

Eine Untersuchung der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik bliebe unvollständig, wenn man die wichtigsten parlamentarischen Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft, die Kontrolle der Verwaltung und die Einflußnahme auf die kommunalpolitische Zielbildung außer acht ließe. Der Begriff der „parlamentarischen Kontrolle“ betrifft dabei die vorgängige und die nachträgliche Überwachung der Verwaltungsarbeit, mit dem Begriff „Einfluß auf die Zielbildung“ meine ich die Fähigkeit des Rates, seine Vorstellungen bei der Entscheidung über kommunalpolitische Probleme geltend zu machen oder durchzusetzen. Normativ ist die Berechtigung der Gemeindevertretung, diese Aufgaben wahrzunehmen, auch bei Vertretern eines traditionellen Selbstverwaltungskonzepts unumstritten (vgl. z. B. Wurzel 1975: 42; Schönfelder 1979; Frowein 1981: 85ff., weitere Angaben bei: Gabriel 1979a: 92ff.). Die Verwirklichung dieses Anspruchs in der kommunalen Praxis dagegen beurteilt man in der Literatur überwiegend skeptisch (vgl. Berkemeier 1972; Grauhan 1972; Keese 1977; Frey, Naßmacher 1975; Holler, Naßmacher 1976; Vetterlein 1976; Gabriel 1979a: 129ff.; Hess 1979; 1981; Naßmacher, Naßmacher 1979: 122ff.; Lehmann-Grube 1981). Dies wird besonders verständlich, wenn man bedenkt, daß die lokalen Mandatsträger ihre Tätigkeit überwiegend ehrenamtlich ausüben und nach dem Abschluß der Territorialreform selbst in kleineren Gemeinden einer hauptamtlichen Verwaltung gegenüberstehen.

### 2.1 Die generelle Beurteilung der Kontrolltätigkeit des Rates

Die Ergebnisse unserer Befragung bestätigen die in der Literatur geübte Kritik an den unzulänglichen Kontrollmöglichkeiten des Rates über die Arbeit der Verwaltung ohne jede Einschränkung: Mehr als drei Viertel der Befragten bezeichneten diese als „weniger gut“, lediglich ein Fünftel schätzte sie „im großen und ganzen gut“ ein. In keiner der zehn Städte überwog die positive Bewertung, obgleich die Bandbreite der Antworten beträchtlich war: Genau die Hälfte der Oppositionspolitiker aus Hagen zeigten sich mit den Kontrollmöglichkeiten des Rates gegenüber der Verwaltung im großen und ganzen zufrieden, in Bielefeld und Duisburg hingegen waren es nur 4% (vgl. dazu Tab. 6.3).

Die städtespezifischen Unterschiede lassen sich nicht auf den Einfluß der „strukturellen Parlamentarisierung“ zurückführen (Tau C -.03). Der Stimmenanteil der Partei bei den Kommunalwahlen steht in einer schwach negativen, aber erkennbaren Beziehung zur Bewertung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten. Sein Einfluß bewegt sich in der Größenordnung, die wir bei der Zufriedenheit mit der Ratsarbeit gefunden hatten (Tau C -.16).

Wie schon bei der Einschätzung der Ratsarbeit im allgemeinen gab es bei den Aussagen zur Verwaltungskontrolle durch den Rat keine Unterschiede zwischen dem politischen Führungspersonal und den einfachen Ratsmitgliedern. Dies Ergebnis ist außerordentlich überraschend; denn nach einer in der kommunalwissenschaftlichen Literatur einflußreichen These von Gerhard Banner (1972: 166ff. und 1982: 41ff.) ist das Führungspersonal der Minderheitsfraktionen in (nordrhein-westfälischen) Großstädten an der

Tabelle 6.3

### Beurteilung der Kontrolle der Verwaltung durch den Rat in den zehn Städten

Frage: „Mitunter betrachtet man die Möglichkeiten des Stadtrates, die Verwaltung wirksam zu kontrollieren, als gering. Wie kontrolliert der Rat in Ihrer Stadt die Verwaltung?“

	im großen und ganzen gut	weniger gut	k. A./w. n.*	N
Bochum	35	57	9	23
Wuppertal	13	88	0	24
Bielefeld	4	96	0	27
Oberhausen	17	83	0	23
Hagen	50	50	0	26
Köln	24	73	2	41
Essen	17	80	3	30
Gelsenkirchen	13	88	0	24
Dortmund	24	76	0	29
Duisburg	4	93	4	28
N	55	215	5	275
%	20	78	2	100

Cramer's V . 27

(Angaben in Prozentpunkten), vereinzelt Rundungsfehler

\* Die fehlenden Werte sind bei der Berechnung des Beziehungsmaßes nicht berücksichtigt.

Kontrolle des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses beteiligt: „Die Gruppe der Vorentscheider bildet den Transmissionsriemen zwischen der bürokratischen Vorbereitungsmechanik und dem politischen Entscheidungsorgan. Sie weist zweifellos Züge einer Oligarchie auf. Ihre Angehörigen bilden eine Art Planungsschicht, die den subalternen Verwaltungsmitarbeiter ebenso wie den Hinterbänkler im Rat von größerem politischen Einfluß ausschließt“ (*Banner 1972: 167*; deutliche Abstriche an dieser These allerdings bei *Banner 1982*, wo von einem Steuerungsdefizit im politischen Entscheidungsprozeß der Gemeinden die Rede ist). *Banners* Beschreibung der Funktion der Vorentscheider bezieht sich in erster Linie auf das Stadium der *Vorbereitung* von Ratsentscheidungen und wird deshalb genauer erörtert, wenn es um diesen Aspekt der „parlamentarischen“ Kontrolle der Verwaltungsarbeit geht. Bereits jetzt sei aber darauf hingewiesen, daß die weitgehend einheitliche Einschätzung der Kontrollmöglichkeiten des Rates über die Verwaltung durch die Eliten und durch die Nicht-Eliten nicht ohne weiteres mit *Banners* Vorentscheider-These in Einklang steht.

„Einfluß“ und „Kontrolle“ werden in der politikwissenschaftlichen Literatur weitgehend als bedeutungsgleiche Begriffe geführt (vgl. z. B. *Dahl 1969; 1973: 31ff.*). Daß diese Sprachregelung ihre empirische Bedeutung hat, zeigt sich an der engen Beziehung zwischen dem *Urteil über den Einfluß der eigenen Fraktion auf die Verwaltung* und über die *Verwaltungskontrolle*. Von den Befragten, die der Minderheitsfraktion einen *großen Einfluß* auf die Verwaltung zuschrieben, werteten 32% die parlamentarische Verwaltungskontrolle positiv. Dagegen sank der entsprechende Anteil auf 11%, wenn der eigenen Fraktion nur ein geringer Einfluß auf die Verwaltung attestiert wurde. (*Phi .26*). Zufriedenheit mit den Einflußchancen der *Fraktion* wird plausiblerweise auf die

Einstellung zur *Ratsarbeit* insgesamt, vor allem auf die Bewertung der parlamentarischen Kontrollpraxis projiziert.

Ähnlich, wie wir es schon bei der Beurteilung der Ratsarbeit im allgemeinen feststellen konnten, trugen die sozio-demographischen Eigenschaften der Befragten zur Erklärung der Bewertung parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten des Rates kaum etwas bei. Lediglich dem Einkommen der Befragten kommt eine gewisse Bedeutung zu. Mit zunehmendem Einkommen werden nämlich die Kontrollchancen der kommunalen Vertretungskörperschaft günstiger beurteilt (Tau C .10). Die Angehörigen der höchsten Einkommensgruppe (5000 DM und höheres Brutto-Einkommen im Monat) hoben sich dabei besonders deutlich von übrigen Befragten ab (positive Einschätzung bei allen Befragten: 20%, in der höchsten Einkommensgruppe: 27%). Dies ist insofern bemerkenswert, als sich die Hochschulabsolventen von denen der Befragten mit niedrigeren Bildungsabschlüssen nicht unterschieden hatten (Beziehung Bildung-Einschätzung der Kontrollmöglichkeiten: Tau C -.04). Der Zusammenhang zwischen dem Einkommen und der Beurteilung der Kontrollmöglichkeiten kann hier – als Bestandteil der deskriptiven Untersuchung – nur festgehalten, mangels theoretischer Anhaltspunkte aber nicht weiter interpretiert werden.

## 2.2 Die Beurteilung einzelner Aspekte der parlamentarischen Verwaltungskontrolle

Bereits aus den Expertengesprächen ergaben sich einige Hinweise auf die Notwendigkeit, zwischen *einzelnen Aspekten* der Kontrolltätigkeit zu unterscheiden. Neben der *allgemeinen* Beurteilung erfragten wir deshalb auch die Einstellung zur Kontrolle des Rates über die *verwaltungsinterne Vorbereitung der Ratsarbeit*, über die *Durchführung* von Ratsbeschlüssen und über die *Verwaltungskontakte* zu staatlichen Stellen, gesellschaftlichen Gruppen usw.

Eine solche Unterscheidung liegt nahe, wenn man sich die einschlägigen Arbeiten zum Ablauf kommunaler Entscheidungsprozesse ansieht (vgl. *Derlien* u. a. 1976; *Gabriel* 1979a; *Hess* 1979; 1981). Sie hat sich darüber hinaus auch bei dieser Arbeit als empirisch relevant erwiesen, wie die nachfolgend präsentierten Ergebnisse zeigen werden.

Der Kontrolle über die Durchführung der Ratsbeschlüsse durch die Verwaltung dürfte schon deshalb die politische Brisanz fehlen, weil in diesem Stadium die politische Entscheidung bereits gefallen ist. Es bedarf lediglich der Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen. Anders als die staatliche Verwaltung besitzt die Kommunalverwaltung in dieser Phase des Entscheidungsprozesses nur einen begrenzten Handlungsspielraum. In Auftragsangelegenheiten ist sie an staatliche Vorgaben gebunden, in Selbstverwaltungsangelegenheiten kann der Rat über einzelne Modalitäten der Durchführung seiner Beschlüsse entscheiden. Zudem treten in dieser Phase neben dem Rat weitere potentielle Kontrollinstanzen auf den Plan, wie die Massenmedien, die politisch interessierte Gemeindebevölkerung, Interessengruppen (vgl. *Helmke, Naßmacher* 1976), gegebenenfalls auch Gerichte und staatliche Instanzen.

Wenn die Möglichkeiten des Rates, die Durchführung getroffener Entscheidungen zu kontrollieren, skeptisch eingeschätzt werden, dann ist dies zwar im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der kommunalen Demokratie kein zu vernachlässigender Tatbestand. Ein Kontrolldefizit in diesem Bereich ist aber weniger gravierend als eines in

solchen Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses, die sich weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit vollziehen.

Größere Wichtigkeit für die demokratische Struktur des Entscheidungsprozesses und für den Einfluß des Rates auf das politische Geschehen in der Gemeinde besitzt unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten die Kontrolle über die Außenkontakte der Verwaltung und über die verwaltungsinterne Vorbereitung von Entscheidungen.

Der Umstand, daß *Luckmann* (1970: 163ff.; vgl. auch *Zoll* 1974: 220ff.; *Siewert* 1977: 495ff.; 1978: 74ff.) den lokalen Vereinen einen quasi „automatischen“ Einfluß auf den kommunalen Entscheidungsprozeß zuschreibt, zeigt die große Bedeutung der Kontrolle der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaft über die Außenbeziehungen der Verwaltung. Dies gilt selbst dann, wenn ein großer Teil der Ratsmitglieder örtlichen Interessengruppen angehört und auf diese Weise die Außenkontakte der Verwaltung zumindest in einem Teilbereich überschaubar sind. Auch der Kontrolle über die Kontakte der Verwaltung zu staatlichen Behörden kommt im Zeichen der allenthalben festgestellten Politikverflechtung (vgl. zu den Auswirkungen auf das lokale politische System: *Grymer* 1974; *Rodenstein* 1975; *Tillmann* 1976; *Thraenhardt* 1977; *Ewringmann* 1978; *Gott hold* 1978; *Gabriel* 1979b; *Naßmacher, Naßmacher* 1979: 30ff.; *Savelsberg* 1979; *Schwarz, Gabriel* 1982) erhebliche Bedeutung für den Ablauf des gemeindlichen Entscheidungsprozesses zu, da die in den Verhandlungen zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung erzielten Ergebnisse für die Ratsmitglieder nur noch unter großen Schwierigkeiten änderbar sind. Diese Außenkontakte dürften sich weitgehend in der Vorbereitungsphase kommunaler Entscheidungen abspielen und somit nur bedingt einer öffentlichen Einsichtnahme und Kontrolle zugänglich sein.

Damit überlagern sich vermutlich die in unserer Erhebung getrennt erfragten Kontrollfelder „Außenkontakte der Verwaltung“ und „Kontrolle der verwaltungsinternen Entscheidungsvorbereitung“; denn letztere besteht ja zum großen Teil darin, mit staatlichen Stellen und nicht-staatlichen Akteuren (Wirtschaft, Interessengruppen etc.) kommunale Vorhaben abzustimmen und das Ergebnis dieser Vorklärun gen in den kommunalen Entscheidungsprozeß einzubringen: Man denke etwa an die Vorbereitung von Bebauungsplänen, von größeren kommunalen Investitionen etc. Von derartigen Vorgängen ist die kommunale Öffentlichkeit – sieht man von einigen, in ihren Interessen unmittelbar berührten Teilgruppen einmal ab – weitgehend ausgeschlossen, obgleich die Ergebnisse dieser Kontakte vielfach die Entscheidung der kommunalen Organe präjudizieren. Eine wirksame parlamentarische Kontrolle über diesen Aspekt der Verwaltungsarbeit – insbesondere über die Arbeit des Verwaltungschefs (vgl. *Gabriel* 1979a: m. w. L.) – gehört zu den Funktionserfordernissen kommunaler Demokratie.

Was für diesen Teilaspekt der Vorbereitung kommunaler Entscheidungen gilt, kann man wohl auf die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung insgesamt ausdehnen. Ihr kommt innerhalb des gemeindlichen Entscheidungsprozesses eine Schlüsselstellung zu. In dieser Phase erfolgt nach den Ergebnissen einer ganzen Reihe kommunaler Entscheidungsprozeßanalysen (vgl. zusammenfassend: *Gabriel* 1979a; *Siewert* 1982 m. w. L.) eine „Vorprogrammierung“ der Ratsentscheidung (vgl. *Gabriel* 1979a: 160f. m. w. L.; *Hess* 1979: 128ff.; 1981: 321ff.; *Naßmacher, Naßmacher* 1979: 126ff.). Ein Versagen der Ratskontrolle in dieser Phase kann, wie ein Experte in der Voruntersu-

chung implizit bestätigte, leicht dazu führen, daß der Rat die Kontrolle über den gesamten weiteren Prozeßverlauf verliert:

„Ich bin der Auffassung, daß in die Vorlagen sehr früh politische Meinungen hineingetragen werden. Die Möglichkeit der Politiker, mitzusprechen, und eine Verwaltungsvorlage schon im Vorstadium zu beeinflussen, bewirkt, daß solche vorbereitenden Entscheidungen auch durchgetragen werden.“

(Gesprächsprotokoll Nr. 2, 28. 8. 79: 9)

Berücksichtigt man die Abschirmung der verwaltungsinternen Entscheidungsvorbereitung gegen öffentliche Kontrollen – selbst die Ausschubarbeit, durch welche der Rat institutionell an diesem Vorgang beteiligt ist, vollzieht sich überwiegend unter Ausschluß der Öffentlichkeit – dann wird klar, daß der Verzicht auf eine Kontrolle dieser Phase des Entscheidungsprozesses durch den Rat tatsächlich einem Verzicht auf jede Form *demokratischer* Kontrolle der Verwaltungsarbeit gleichkommt.

Der Darstellung der Ergebnisse zur Beurteilung der Kontrollmöglichkeiten des Rates sei eine Bemerkung vorangestellt: Die befragten Personen gehören ausnahmslos Minderheitsfraktionen an. Besonders in den meisten Ruhrgebietsstädten besteht auf kurze Sicht nicht die geringste Chance, zur Mehrheitsfraktion zu werden. Zudem sieht sich die CDU in einigen Städten einer fast doppelt so starken SPD-Fraktion gegenüber, die die wichtigsten Führungspositionen in Rat und Verwaltung besetzt. Aus dieser Position heraus werden die Kontrollmöglichkeiten des Rates möglicherweise etwas zu negativ beschrieben. Man muß die folgenden Aussagen insoweit als *subjektive Wahrnehmungen*, und nicht als *objektive Tatbestände*, interpretieren.

Tabelle 6.4

**Beurteilung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im allgemeinen und bezüglich spezieller Aspekte\***

	Allgemein	Vorbereitung	Außenkontakte	Vollzug
weniger gut	78	77	63	58
im großen und ganzen gut	20	18	19	40
k.A./w.n.	2	5	18	2

(Angaben in Prozentpunkten)  
(N = 275)

\* Zur Frageformulierung siehe Anhang.

Wie die in Tabelle 6.4 enthaltenen Daten zeigen, beurteilen die Befragten mit der Vollzugskontrolle den politisch unbedeutendsten Bereich am günstigsten. Die Aussagen zu den Außenkontakten sind infolge des auffallend hohen Anteils fehlender Werte nur schwer zu beurteilen. Deutliche Parallelen gibt es dagegen zwischen der *Kontrolle im allgemeinen* und der *Kontrolle über die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung*. Dies legt den Schluß nahe, daß die ausgesprochen negative Einschätzung der Kontrolltätigkeit des Rates im wesentlichen durch wahrgenommene Mängel in der Kontrolle der Entscheidungsvorbereitung zustande kommt.

Betrachtet man zunächst die städtespezifischen Ergebnisse, dann zeigten sich die deutlichsten Unterschiede bei der Kontrolle über die *Durchführung* der Ratsbeschlüsse:

Den größten Anteil positiver Aussagen hierzu fanden wir in Hagen (69%), den kleinsten in Köln (22%; Cramer's V .25, genauere Angaben in Tabelle 6.5). Die außerordentlich negative Einschätzung durch die Kölner Fraktionsmitglieder überrascht insofern, als die CDU hier eine Reihe von Dezernenten stellt und deshalb eigentlich die Kontrollmöglichkeiten über Verwaltungsmaßnahmen eher positiv beurteilen müßte.

Tabelle 6.5

Vergleichende Analyse der Kontrollmöglichkeiten des Rates über die Verwaltung in den 10 Städten												
Stadt	Kontrolle – Allgemein – (1)			Entscheidungs- Vorbereitung (2)			Außenkontakte (3)			Vollzug (4)		
	pos.	neg.	PPD*	pos.	neg.	PPD*	pos.	neg.	PPD*	pos.	neg.	PPD*
Bochum	35	57	-22	22	74	-52	26	61	-35	61	45	+16
Wuppertal	13	88	-75	13	83	-71	25	63	-38	25	75	-50
Bielefeld	4	96	-92	15	82	-67	19	52	-33	48	48	0
Oberhausen	17	83	-65	39	57	-17	12	70	-58	26	74	-48
Hagen	50	50	0	27	65	-39	23	46	-23	69	27	+42
Köln	24	73	-49	12	78	-66	12	59	-46	22	76	-54
Essen	17	80	-63	10	90	-80	10	77	-67	37	63	-27
Gelsenkirchen	13	88	-75	21	79	-58	21	63	-42	38	63	-25
Dortmund	24	76	-52	21	69	-48	21	59	-38	52	54	-2
Duisburg	4	93	-89	7	89	-82	14	86	-71	29	68	-39
Insgesamt	20	78	-58	18	77	-59	19	63	-44	40	58	-19
Cramers V**	.27			.20			.21			.25		

(Angaben in Prozentpunkten)

\* Prozentpunktdifferenz zwischen positiven und negativen Angaben, vereinzelte Rundungsfehler

\*\* Die fehlenden Angaben sind bei der Berechnung des Beziehungsmaßes nicht berücksichtigt

In der Einschätzung der Kontrolle über die *Außenkontakte* waren die Unterschiede zwischen den Städten etwas schwächer ausgeprägt (Cramer's V. 21; vgl. Tab. 6.5). Das günstigste Urteil geben hier die Bochumer Befragten ab (26% positive Angaben), das negativste die Ratsmitglieder aus Essen (10%).

Noch etwas einheitlicher fielen die Aussagen zur Kontrolle der verwaltungsinternen *Entscheidungsvorbereitung* aus: Überraschenderweise fanden wir hier den höchsten Anteil positiver Bewertungen in Oberhausen (39%), während Duisburg, das hinsichtlich der übrigen Aspekte der Kontrolltätigkeit ebenfalls relativ schlecht abschnitt, mit 7% positiven Nennungen das Schlußlicht bildete (Cramer's V. 20; vgl. weitere Angaben in Tab. 6.5). Nur am Rande sei vermerkt, daß *Banners* Vorentscheider-These auf dem Hintergrund seiner Erfahrungen in Duisburg entwickelt worden war.

Das Urteil über die verschiedenen Kontrollaufgaben des Rates fiel in den zehn Städten ziemlich uneinheitlich aus. Besonders stark wichen die einzelnen Angaben in den Städten Essen, Köln und Bielefeld voneinander ab. In den übrigen sieben Städten waren die Einschätzungen etwas homogener.

Unabhängig von ihren sozio-demographischen und politischen Merkmalen<sup>2</sup> kritisierten die Angehörigen der Minderheitsfraktionen mehrheitlich die gegenwärtige Praxis der

<sup>2</sup> Bei der Vollzugskontrolle ließen sich gewisse Einflußbeziehungen feststellen, die jedoch theoretisch nicht interpretierbar waren.

Kontrolle des Rates über die Verwaltung. Vergleichsweise günstig fiel das Urteil in Hagen, in Bochum und in Dortmund aus. Bei der Vollzugskontrolle überwogen in diesen Städten die positiven Angaben, und auch die übrigen Aspekte bewertete man weniger negativ als andernorts. Dagegen waren – insgesamt betrachtet – die Gefühle der Ohnmacht gegenüber der Verwaltung bei den Duisburger Oppositionspolitikern am stärksten ausgeprägt. Auch hier kann man zunächst nur Ergebnisse feststellen, ohne daß eindeutige Erklärungen für die gegebenen Bedingungen zur Hand wären. Wenn man sich der Versuchung entziehen will, mehr oder weniger gekünstelte Zusammenhänge in die Daten hineinzuinterpretieren, dann erscheint folgendes Resümee erlaubt: In allen sozio-demographischen Teilgruppen überwiegt die Kritik an der Fähigkeit des Rates, die Arbeit der Verwaltung zu überwachen. Als bedeutsames Unterscheidungsmerkmal erweist sich lediglich die Herkunftsstadt, d. h.: Situationsspezifische Besonderheiten beeinflussen die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollpraxis stärker als sozialstrukturelle Bedingungen.

Im Hinblick auf die in der kommunalwissenschaftlichen Literatur geführten Diskussion über die Rolle der „Vorentscheider“ im lokalen politischen System (vgl. dazu *Banner* 1972: 166ff.; *Zoll* 1974: 93ff.; *Derlien* u. a. 1976: 87ff.; *Holler, Naßmacher* 1979: 295ff.; *Hess* 1979: 128ff.; *Naßmacher, Naßmacher* 1979: 122ff.; weitere Literatur bei: *Gabriel* 1979 a: 179ff.) verdienen die Unterschiede im Antwortverhalten des Führungspersonals und der einfachen Ratsmitglieder besondere Beachtung. Der erstmals in dem zitierten Aufsatz *Banners* (1972) vertretenen „Vorentscheider“-These zufolge gibt es ein beachtliches Einflußgefälle zwischen den politischen Eliten und den Nicht-Eliten im kommunalen Entscheidungsprozeß. Während das Führungspersonal der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion, der Ausschüsse und der lokalen Interessengruppen sich erfolgreich in die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung einschalten kann, sind die Nicht-Eliten in diesem wichtigen Stadium des politischen Entscheidungsprozesses von politischer Einflußnahme ausgeschlossen. Aus dieser Beschreibung von Einflußstrukturen läßt sich eine Folgerung für die Beurteilung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten über die Verwaltung ableiten: Die Eliten müßten nämlich die Kontrolle des Rates über die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung und über die Außenkontakte der Verwaltung wesentlich positiver einschätzen, als dies die Nicht-Eliten tun, wenn *Banners* Annahmen zuträfen. Berücksichtigt man die Schlüsselstellung der Entscheidungsvorbereitung für den weiteren Prozeßverlauf, dann kann man ebenfalls unterschiedliche Stellungnahmen der Eliten und der Nicht-Eliten zur Vollzugskontrolle erwarten.

Wie die in Tabelle 6.6 enthaltenen Daten zeigen, wird diese Annahme eindeutig widerlegt. Zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten gibt es keine wesentlichen Unterschiede in der Beurteilung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten über die Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung. Auch hinsichtlich der beiden übrigen Aspekte der Kontrolle der Verwaltung durch die kommunale Vertretungskörperschaft zeigt sich bei unseren beiden Untersuchungsgruppen ein gleichartiges Antwortverhalten (Tabellen hierzu werden nicht vorgelegt).

Wenn sich die Wahrnehmungen der Befragten auch nur einigermaßen mit den tatsächlichen Gegebenheiten in unseren Städten decken und wenn wir keine falschen Auskünfte erhalten haben, dann gibt es mehrere Möglichkeiten, diese Widersprüche zwischen

Tabelle 6.6

<b>Kontrolle der verwaltungsinternen Entscheidungsvorbereitung – Unterschiede zwischen Eliten und Nichteliten</b>				
	weniger gut	im großen u. gan- zen gut	N	Phi*
<i>Rat allgemein</i>				
Führung	83	18	167	.01
Nichtführung	81	19	80	
<i>Ausschüsse</i>				
Führung	82	18	106	.01
Nichtführung	81	19	138	
<i>Fraktion</i>				
Führung	82	18	65	.00
Nichtführung	82	18	179	
<i>Partei</i>				
Führung	81	19	223	.00
Nichtführung	81	19	37	

(Angaben in Prozentpunkten)

\* Befragte der Antwortkategorien „Unentschieden/Keine Angabe“ sind nicht in der Tabelle enthalten und gehen nicht in die Berechnung des Beziehungsmaßes ein.

unseren Untersuchungsergebnissen und einem wesentlichen Teil der kommunalwissenschaftlichen Literatur aufzulösen. Möglicherweise interpretieren die Ratmitglieder den Begriff „verwaltungsinterne“ Vorbereitung in einer Weise, die lediglich die in den Ämtern und Dezernaten geleistete Vorarbeit einschließt, aber nicht das informelle Zusammenwirken zwischen parlamentarischen und administrativen Eliten im Vorfeld des formal-organisatorischen Entscheidungsablaufs.

Die weitgehende Übereinstimmung zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten könnte sich aus diesem relativ engen Verständnis des Begriffs „verwaltungsintern“ ergeben. Bei einem ausdrücklichen Hinweis auf die informellen Koordinationsprozesse zwischen dem politischen und dem administrativen Führungspersonal käme man möglicherweise zu anderen Ergebnissen. Auf der anderen Seite liegt die Vermutung nahe, daß die „Vorentscheider-These“ zu undifferenziert ist und einer Modifikation bedarf. In den Expertengesprächen wurde mehrfach betont, zwar sei das Führungspersonal der *Mehrheitsfraktion* in die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung eingeschlossen, nicht aber das der *Minderheitsfraktion* (vgl. auch *Banner* 1982: 42). Gegen die Vorentscheider-These spricht auch die u. a. von *Berkemeier* (1972) aufgestellte Behauptung, die Verwaltung präsentiere dem Rat „fertige“ Entscheidungsvorlagen und degradiere ihn damit zum „kommunalen Scheinparlament“, das nur noch Ratifikationsfunktionen erfülle. Diese Beschreibung bleibt mit Sicherheit vordergründig und unterschätzt die Absicherungsbemühungen der Verwaltung sowie die vermittelnde Rolle der Parteizugehörigkeit im Beziehungsgeflecht Mehrheit-Verwaltungsführung (vgl. auch *Banner* 1982: 34ff.).

Eine weitere – wenn auch unwahrscheinliche – Interpretationsmöglichkeit ist nicht gänzlich auszuschließen. Demnach könnten die politischen Eliten ihre *eigenen* Kontroll-

möglichkeiten über die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung zwar positiv einschätzen, die *des Rates insgesamt* aber negativ.

Wie unsere Daten zeigen, gibt es keine Unterschiede zwischen den Eliten und den Nicht-Eliten in der Einschätzung der Kontrolle des Rates über die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung. Besonders bemerkenswert erscheint mir dabei die Übereinstimmung der Aussagen des Führungspersonals der Ausschüsse mit denen der übrigen Befragten. Nach der in der Literatur vorherrschenden Auffassung spielt sich die Zusammenarbeit zwischen dem Rat und der Verwaltung überwiegend in den Ausschüssen ab; entsprechend werden diese als der wichtigste Ort der „vorgängigen“ Verwaltungskontrolle betrachtet (Mandelarz 1982). Die besonderen institutionellen Gegebenheiten im Lande Nordrhein-Westfalen sprechen für eine relativ günstige Einschätzung der parlamentarischen Verwaltungskontrollen durch die Ausschußeliten. Die Ausschüsse stehen, anders als etwa in Rheinland-Pfalz oder in Baden-Württemberg, unter der Leitung gewählter Ratsmitglieder. Diesen kommt die Aufgabe zu, gemeinsam mit dem zuständigen Dezernenten die Ausschußarbeit vorzubereiten und zu lenken. Diese starke institutionelle Stellung einzelner Ratsmitglieder wirkt sich aber nicht auf die Zufriedenheit mit den parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten in der Phase der Entscheidungsvorbereitung aus. Es wäre interessant, die von uns ermittelten Ergebnisse mit Daten aus anderen Bundesländern zu vergleichen, in denen die Ausschußarbeit anders verfaßt ist (zur institutionellen Stellung der Ausschüsse in der Ratsarbeit vgl.: Körner 1981; zur faktischen Rolle im Vorentscheidungsprozeß: Gabriel 1979a: 163 m.w.L.).

Die Daten zur Kontrolle der *Durchführung* der Ratsentscheidungen durch die Verwaltung unterscheiden sich nicht wesentlich von den zuvor präsentierten. Insgesamt fällt hier die Beurteilung günstiger aus als bei der Entscheidungsvorbereitung, und zwar in allen untersuchten Teilgruppen. Die Durchführungskontrolle erscheint mir allerdings aus den bereits genannten Gründen als das für die Ratsarbeit am wenigsten brisante Problem.

Die bisher vorgelegten Ergebnisse gestatten ein erstes Fazit bezüglich der Funktionsfähigkeit des kommunalen Parlamentarismus in den zehn untersuchten Städten: Die Mitglieder der Minderheitsfraktionen schätzen die Möglichkeiten der kommunalen Vertretungskörperschaft, die Arbeit der Verwaltung zu kontrollieren, als höchst unzulänglich ein. Besonders weit verbreitet ist das Unbehagen an der Kontrolle über die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung. Die negative Bewertung der Kontrollmöglichkeiten der kommunalen Vertretungskörperschaften findet sich tendenziell in allen in den Minderheitsfraktionen vertretenen Bevölkerungsgruppen, bei den Eliten und bei den Nicht-Eliten, bei langjährigen Ratsmitgliedern wie bei Neulingen. Diese weitgehende Übereinstimmung zwischen verschiedenen Teilgruppen erscheint mir ein zumindest ebenso bemerkenswertes Ergebnis wie die gleichfalls feststellbaren städtespezifischen Unterschiede, zumal – abgesehen von der Vollzugskontrolle – in keiner einzigen Stadt der Anteil positiver Einschätzungen der Ratskontrolle den der kritischen Äußerungen übertraf. Sicherlich ist bei der Würdigung dieses Ergebnisses in Rechnung zu stellen, daß ausschließlich Angehörige von Minderheitsfraktionen befragt wurden. Diesen stehen nur begrenzte Sanktionsmittel gegenüber einer unkooperativen Verwaltung zur Verfügung. Insofern beurteilen sie möglicherweise die Kontrolle des Rates

über die Verwaltung negativer, als es der zwischen Rat und Verwaltung faktisch und rechtlich bestehenden Einflußverteilung angemessen wäre. Keinesfalls entspricht es aber den Lehrbuchvorstellungen von der Funktionsfähigkeit kommunaler Demokratie, wenn die Erfüllung einer der wichtigsten Aufgaben der gewählten Volksvertretung, die Kontrolle der Exekutive, von mehr als drei Vierteln der Angehörigen großstädtischer Minderheitsfraktionen in Nordrhein-Westfalen als unzulänglich eingeschätzt wird. Dies ist besonders dann problematisch, wenn man an die Aufgabenteilung zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion auf dem Gebiet der Verwaltungskontrolle denkt.

### 2.3 Verwaltungskontrolle als Oppositionsfunktion

Bei einer Auseinandersetzung mit der Kontrolle des Parlaments über die Exekutive sollte man zwischen einer nicht-öffentlichen, vorwiegend *informellen* Form der Kontrollausübung und einer *formal-öffentlichen* parlamentarischen Kontrolle unterscheiden. Erstere wird vornehmlich von der Mehrheitsfraktion und von der sie tragenden Parteiorganisation ausgeübt. Diese treten gemeinsam mit der Regierung bzw. der Verwaltungsspitze der Minderheitsfraktion gegenüber. Die *öffentliche* Kontrolle dagegen hat sich zu einer Aufgabe der Minderheitsfraktion entwickelt, an der sich allerdings auch außerparlamentarische Kräfte und Instanzen, wie Bürgerinitiativen, die Presse, Gerichte und Rechnungshöfe beteiligen (vgl. zu den parlamentarischen und außerparlamentarischen Instrumenten: *Dahlgrün* 1965; *Duppré* 1965; *Ule* 1965; *Ellwein* u. a. 1967; *Hirsch* 1967; *Thaysen* 1976: 54f.; dort auch zur Differenzierung der Kontrollfunktion von Mehrheits- und Minderheitsfraktion).

Tabelle 6.7

<b>Einschätzung der Verwaltungskontrolle als Aufgabe der Ratsopposition in den zehn Städten</b>				
<i>Frage: „Gelegentlich hört man, die öffentliche Kontrolle über die Verwaltung würde heute nur noch von der Opposition im Stadtrat ausgeübt. Halten Sie dies in Ihrer Stadt für ...?“</i>				
Stadt	eher zutreffend	eher unzutreffend	keine* Angabe	N
Bochum	52	35	13	23
Wuppertal	75	21	4	24
Bielefeld	67	30	4	27
Oberhausen	61	39	0	23
Hagen	81	19	0	26
Köln	54	42	5	41
Essen	77	23	0	30
Gelsenkirchen	67	17	17	24
Dortmund	90	10	0	29
Duisburg	79	18	4	28
N	192	71	12	275
%	70	26	4	

(Angaben in Prozentpunkten), vereinzelt Rundungsfehler  
Cramer's V. 25

\* Die fehlenden Werte sind bei der Berechnung des Beziehungsmaßes nicht berücksichtigt.

Diese in der Literatur weit verbreitete Einschätzung (vgl. die weiteren Hinweise bei Gabriel 1979a: 187ff.) wurde von den in unserer Erhebung erfaßten Befragten eindeutig bestätigt. 70% der Befragten vertraten die Auffassung, die öffentliche Kontrolle der Verwaltung werde heute nur noch von der Opposition in der Vertretungskörperschaft ausgeübt. Lediglich ein Viertel aller Ratsmitglieder in den 10 Städten teilten diese Meinung nicht. Der Anteil der Zustimmungen schwankte zwischen 52% (Bochum) und 90% (Dortmund), variierte also zwischen den Städten deutlich (vgl. Tab. 6.7). Bezeichnenderweise betrachten besonders wenige Ratsmitglieder in Bochum und in Köln die öffentliche Kontrolle der Verwaltung vorwiegend als eine Aufgabe der Minderheitsfraktionen. In diesen Aussagen dürften bewertende Stellungnahmen und Tatsachenaussagen einander überlagern: In beiden Städten ist die CDU als zweitstärkste Fraktion durch eine Reihe von Dezernenten in die Verwaltungsführung eingebunden; sie befindet sich somit, was das Interesse an einer öffentlichkeitswirksamen, kritischen Begleitung der Verwaltungsarbeit angeht, in keiner wesentlich anderen Lage als die SPD. Andererseits stehen ihr in diesen Städten durch die Beteiligung an der Verwaltungsführung auch größere *informelle* Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung als etwa der CDU-Fraktion in Dortmund oder Duisburg, die entweder gar nicht (Duisburg) oder in eher symbolischer Form (Dortmund) in der Verwaltungsspitze vertreten sind. In welchem Maße diese Kontrollmöglichkeiten tatsächlich genutzt werden, steht auf einem anderen Blatt.

Einige der untersuchten politischen Hintergrundmerkmale standen in einer schwach ausgeprägten Beziehung zur Einschätzung der Kontrollfunktion der Opposition. Von einer Ausnahme abgesehen, ergeben sich hieraus jedoch keine erwähnenswerten Erkenntnisse. Diese Ausnahme stellt der relativ schwache Zusammenhang zwischen der „Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal“ und der Zuordnung der öffentlichen Verwaltungskontrolle zur Oppositionsfraktion dar. Letztere wird in der Literatur häufig als eines der wesentlichsten Kennzeichen des parlamentarisch-parteienstaatlichen Selbstverwaltungskonzepts angesehen (vgl. z. B. Frey, Naßmacher 1975; Naßmacher 1981: 46ff.; Thränhardt 1981).

Folgt man dieser Einschätzung, dann wäre ein wesentlich stärker ausgeprägter Zusammenhang zwischen diesen beiden Merkmalen zu erwarten gewesen, als wir ihn beobachten konnten (vgl. Tab. 6.8).

Tabelle 6.8

<b>Einschätzung der öffentlichen Verwaltungskontrolle, Oppositionsfunktion und Parlamentarisierung als Einstellungsmerkmal</b>				
	Kontrolle nicht nur Oppositionsfunktion	Kontrolle nur Opposi- tionsfunktion	N	%
Verwaltungsorientierung	67	70	174	67
Mischform	27	23	67	26
parlamentarisch-parteienstaatliche Orientierung	6	7	17	7
N	188	70	258	
%	73	27		100

(Angaben in Prozentpunkten) fehlende Werte: 17\* Tau C –.02

\* Die fehlenden Werte sind bei der Berechnung des Beziehungsmaßes nicht berücksichtigt.

Im übrigen war die von den Befragten vorgenommene *Zuordnung* der Kontrollfunktion ohne jede Bedeutung für deren positive oder negative *Bewertung*: Unabhängig davon, ob man die Verwaltungskontrolle vorrangig als Aufgabe der Opposition ansah oder nicht – die Kontrollmöglichkeiten des Rates wurden mehrheitlich kritisiert.

#### 2.4 Die Bewertung der Zielbildungsfunktion des Rates

Nach den Bestimmungen der in der Bundesrepublik gültigen Gemeindeordnungen besitzt die kommunale Vertretungskörperschaft die Entscheidungsbefugnis in allen wichtigen kommunalen Angelegenheiten. In Nordrhein-Westfalen ist das Prinzip der Allzuständigkeit des Rates besonders konsequent verwirklicht. Dem Rat kommt die Entscheidungsbefugnis über allen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu (vgl. § 28 GONW). Insbesondere in der Zuordnung der Satzungshoheit zeigt sich die parlamentsähnliche Stellung der kommunalen Vertretungskörperschaft. Zu den im engeren Sinne parlamentarischen Funktionen der Vertretungskörperschaft, unter denen die Verwaltungskontrolle eine wichtige Rolle spielt, gehört ihre Beteiligung an der laufenden Verwaltungsarbeit. Im Vergleich mit staatlichen Parlamenten bedeutet dies eine Ausweitung des Kompetenzzuschnitts der Gemeindevertretung. Die Tatsache, daß diese Mitwirkungsrechte einen vergleichsweise überschaubaren, weil auf Einzelprobleme ausgerichteten, Bereich betreffen, könnte auch den Ausschlag für die relativ günstige Bewertung der kommunalen Zielbildungsfunktion geben. Während nämlich mehr als drei Viertel der Befragten die Kontrolle des Rates über die Verwaltung als weniger gut bezeichnet hatten, schrieben ihm 71% (197) einen gewissen Einfluß auf die kommunalpolitische Zielbildung zu; lediglich 26% (70) meinten, er sei ohne großen Einfluß, und die verbleibenden 4% (11) hatten zu dieser Frage keine Meinung. In den Expertengesprächen vertrat ein Dezernent gar die Auffassung, der Rat setze durch die Fraktionen die Richtlinien für die kommunale Arbeit und zwingt die Verwaltung zur Ausführung. In diesen Einschätzungen scheint sich das Selbstverständnis der Kommunalvertretung als Entscheidungsorgan – vor allem in kommunalpolitischen Einzelfragen – (vgl. Gabriel 1979a: 188ff.) widerzuspiegeln.

Der bereits aus der Analyse den früheren Kapiteln bekannte Einfluß der Herkunftstadt auf die Beurteilung der Ratsarbeit zeigt sich bei den Aussagen zur Zielbildungsfunktion (vgl. Tab. 6.9). Allerdings tritt ein für diese Funktion typisches, von den anderen Aspekten der Ratsarbeit klar unterscheidbares Antwortmuster auf. Es verdeutlicht, daß die Zielbildung und die Verwaltungskontrolle jeweils eigenständige Bewertungsdimensionen der Ratsarbeit darstellen.<sup>3</sup> Vier Fünftel der Befragten in Oberhausen und in Gelsenkirchen schrieben dem Rat eher einen großen Einfluß auf die Festlegung der politischen Ziele in ihrer Stadt zu. Damit lag das Ergebnis deutlich über

<sup>3</sup> Dies belegen auch die sehr unterschiedlich ausgeprägten Beziehungen zwischen den Variablen „Zufriedenheit mit der Ratsarbeit“, „Bewertung der Kontrollfunktion des Rates“ und „Einschätzung des politischen Einflusses der kommunalen Vertretungskörperschaft“ (Angegeben sind Phi-Koeffizienten).

	Ratsarbeit allgemein	Kontrollfunktion	Zielbildungsfunktion
Ratsarbeit allgemein	1.00	.33	.07
Kontrollfunktion		1.00	.13
Zielbildungsfunktion			1.00

dem Durchschnittswert der Gesamterhebung. Demgegenüber war die Verwaltungskontrolle in beiden Städten, vor allem in Gelsenkirchen, überdurchschnittlich negativ beurteilt worden, und auch zur Ratsarbeit im allgemeinen haben sich die Befragten aus diesen beiden Städten besonders kritisch geäußert.

Tabelle 6.9

<b>Bewertung der Zielbildungsfunktion des Rates in den zehn Städten</b>				
<i>Frage: „Wie sieht es mit der Festlegung der politischen Ziele in Ihrer Stadt aus? Ist in diesem Bereich der Stadtrat ...“</i>				
Stadt	eher einflußreich	ohne großen Einfluß	k.A.*	N
Bochum	65	26	9	23
Wuppertal	63	38	0	24
Bielefeld	48	48	4	27
Oberhausen	83	13	4	23
Hagen	77	19	3	27
Köln	76	24	0	41
Essen	70	23	7	30
Gelsenkirchen	83	8	8	24
Dortmund	72	28	0	29
Duisburg	68	25	7	28
<b>N</b>	<b>194</b>	<b>70</b>	<b>11</b>	<b>275</b>
<b>%</b>	<b>71</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

(Angaben in Prozentpunkten)  
Cramer's V .20

\* Fehlende Werte sind bei der Berechnung des Beziehungsmaßes nicht berücksichtigt, vereinzelte Rundungsfehler

Ein Gegenstück hierzu stellt die Stadt Bochum dar: Hier bewertete man die Ratsarbeit im allgemeinen und die Kontrolltätigkeit des Rates überdurchschnittlich gut, seine Zielbildungsfunktion aber vergleichsweise schlecht. Mit diesen offenkundigen Inkonsistenzen im Antwortverhalten der Befragten und mit ihrer politischen Bedeutung werde ich mich noch eingehender auseinandersetzen. Zunächst kann man einmal feststellen, daß die Unterscheidung zwischen verschiedenen Aspekten der Ratsarbeit offensichtlich empirisch sinnvoll ist.

Im Unterschied zu den zuvor behandelten Funktionen des Rates im lokalen Entscheidungsprozeß besteht ein Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Zielbildungsfunktion der Ratsmitglieder und bestimmten Hintergrundvariablen. Das Ergebnis der Untersuchung der Einflußfaktoren läßt sich wie folgt zusammenfassen: Die jüngeren Ratsmitglieder schätzen den Einfluß des Rates auf die Festlegung politischer Ziele höher ein als ihre älteren Kollegen (vgl. Tab. 6.10). Erstmals tritt ein erkennbarer Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Befragten auf: Von ersteren betrachteten 76% den Rat als „eher einflußreich“, von letzteren nur 52% (Phi .16). Die gleichfalls zu beobachtenden Unterschiede zwischen Katholiken und Protestanten (77% gegenüber 62% positiven Angaben, Konfessionslose: 50%; Cramer's V .12) sind nicht ohne weiteres interpretierbar. Man könnte unter Umständen die konfessionsspezifischen Unterschiede als ein Ergebnis der unterschiedlichen politischen Entwicklung in den überwiegend katholischen und protestantischen Städten angeben; denn in den erstgenannten stellte

die CDU teilweise noch in den frühen 60er Jahren die Ratsmehrheit oder war zumindest maßgeblich an der Verwaltungsführung beteiligt. In den überwiegend protestantischen Ruhrgebietsstädten dagegen befindet sie sich seit dem Kriegsende in der Minderheit.

Tabelle 6.10

<b>Einschätzung des kommunalpolitischen Einflusses der Vertretungskörperschaft und Alter</b>						
	bis 35 Jahre	36–45 Jahre	46–55 Jahre	56 Jahre und älter	N	%
Rat ohne großen Einfluß	14	25	28	32	66	26
Rat eher einflußreich	86	75	72	68	187	74
N	29	85	89	50	253	
%	12	34	35	20		100

(Angaben in Prozentpunkten)  
fehlende Werte: 22  
Tau C –.10

Möglicherweise spiegeln sich diese Rahmenbedingungen auch heute noch im Antwortverhalten der Ratsmitglieder wider. Die Datenlage erlaubt keine eindeutige Aussage über die empirische Gültigkeit dieser Annahme: Zwar fällt in den überwiegend katholischen Städten des Rheinlandes und des Ruhrgebiets die Einschätzung des Einflusses der Vertretungskörperschaft durchweg positiver aus als in den mehrheitlich protestantischen Städten (vgl. Tab. 6.9), doch sprechen die zum Zusammenhang zwischen Alter und Einflußbewertung präsentierten Daten gegen das vermutete Fortwirken früherer Kräftekonstellationen. Träfe diese Annahme nämlich zu, dann müßte mit zunehmendem Alter eine positivere Einschätzung des Einflusses der Kommunalvertretung einhergehen. Dies war aber gerade nicht der Fall.

Kaum eindeutig interpretierbar sind schließlich die Beziehungen zwischen dem Beruf und dem Bildungsniveau auf der einen Seite sowie den Aussagen zum kommunalpolitischen Einfluß der Vertretungskörperschaft auf der anderen Seite: Zwar fällt in der Gruppe der Fachhochschul- und Hochschulabsolventen das Urteil über den Einfluß der Kommunalvertretung am günstigsten aus (bzw. 79% positive Antworten), doch bilden allen theoretischen Erwartungen zuwider nicht die Volksschul- sondern die Mittelschulabsolventen die Kontrastgruppe zu den Befragten mit dem höchsten Bildungsniveau (77% bzw. 60% positive Angaben). Die Einstellungen der Volksschüler unterscheiden sich somit von jenen der Hochschulabsolventen nur geringfügig, und ihr Vertrauen in den Einfluß des Rates ist zudem noch etwas stärker ausgeprägt als das der Abiturienten (74% positive Angaben, Cramer's V für den Zusammenhang Bildung-Bewertung des Ratseinflusses .17; Tau C –.08). Mit den in der political-culture-Forschung verbreiteten Deutungsmustern ist dies Ergebnis nur zum Teil vereinbar.

Eine ähnliche Sachlage ergibt sich bei der Interpretation des Zusammenhangs zwischen der Berufstätigkeit und der Einschätzung des Ratseinflusses: Hier treten deutlich erkennbare Unterschiede zwischen den Angestellten (81% positive Aussagen), den Selbständigen/Freiberuflern (74%), den Beamten (69%) und der Restgruppe der sonstigen Befragten (63%; Cramer's V .14) auf. Insbesondere das Antwortverhalten der Beamten

fällt auf: In der politischen Kulturforschung finden wir gelegentlich die These, daß Personen ihr eigenes subjektives politisches Kompetenzbewußtsein auf Organisationen, denen sie angehören, projizieren. Träfe diese Annahme in unserem Fall zu, dann wäre eine positivere Einschätzung des Einflusses der kommunalen Vertretungskörperschaft auf Kommunalpolitik durch die Beamten zu erwarten; denn die in Verwaltungsberufen tätigen Ratsmitglieder müßten am ehesten in der Lage sein, ihre im Beruf erworbenen Kenntnisse in politischen Einfluß umzusetzen. Ihre überdurchschnittlich skeptische Einschätzung der Rolle der Kommunalvertretung läßt sich wohl eher auf eine gute Kenntnis der lokalpolitischen Einflußstrukturen zurückführen.

Im Einklang mit der „Transferthese“ stehen dagegen die Aussagen der Restgruppe: Zu ihr gehören vornehmlich Arbeiter, Hausfrauen und Rentner – Personengruppen, deren Kompetenzbewußtsein nur unterdurchschnittlich entwickelt ist und die Gefühle der Einflußlosigkeit auf die hier untersuchten politischen Organisationen und Institutionen übertragen könnten.

Zumindest ansatzweise und mit etlichen Abstrichen lassen sich unsere Ergebnisse zur Einschätzung des kommunalpolitischen Einflusses der Gemeindevertretung mit allgemeinen Erkenntnissen der politischen Kulturforschung in Einklang bringen: Männliche Ratsmitglieder schätzen den Einfluß des Kommunalparlaments höher ein als ihre weiblichen Kollegen, am günstigsten fällt die Bewertung in der Gruppe der Hochschulabsolventen aus, und schließlich nimmt mit zunehmendem Alter die Skepsis bezüglich des Einflusses der kommunalen Vertretungskörperschaft auf die Politik der betreffenden Stadt zu. Wenn diese Beziehungsmuster nur schwach ausgeprägt sind und zudem von schwer erklärlichen Abweichungen durchbrochen werden, so hat dies einen plausiblen Grund: Unsere Befragtengruppe unterscheidet sich im Ausmaß ihrer politischen Aktivität von der Gesamtbevölkerung deutlich.

Die Übernahme eines kommunalen Mandats gehört zu den aufwendigsten und anspruchsvollsten Formen politischen Engagements, und es ist zu vermuten, daß bei Personen, die den Schritt zum Aktivisten vollzogen haben, Gefühle der politischen Einflußlosigkeit wesentlich schwächer ausgeprägt sind als in der übrigen Bevölkerung. Das persönliche Kompetenzbewußtsein dürfte in unserer Befragtengruppe zudem wesentlich homogener sein als in einem repräsentativen Bevölkerungsquerschnitt. Stark divergierende Transfereffekte sind unter solchen Bedingungen nicht zu erwarten. Es ist verwunderlich, daß es überhaupt Hinweise auf ihre Existenz gibt.

Die übrigen Erkenntnisse über die Bedeutung politischer und demographischer Erklärungsvariablen sind weniger interessant, weil sie sich insgesamt in dem bereits bekannten Rahmen bewegen. Lediglich eine Besonderheit verdient Erwähnung: Die Bewertung der allgemeinen Kontrollmöglichkeiten des Rates über die Verwaltung stand in einem mittelstarken, theoretischen plausiblen Zusammenhang mit der Einschätzung der Einflußmöglichkeiten der eigenen Fraktion auf die Entscheidungen in der Kommunalpolitik. Eine positive Einschätzung des Einflusses der eigenen Fraktion ging mit einer tendenziell positiven Bewertung der Kontrolle des Rates über die Verwaltung einher. Eine vergleichbare Beziehung wäre ebenfalls zwischen der Einschätzung des Einflusses der *Minderheitsfraktion* und den Aussagen über den Einfluß des Rates auf die politische Zielbildung zu erwarten gewesen. Dies trifft aber nicht zu: 72% der Ratsmitglieder, die der eigenen Fraktion nur einen geringen politischen Einfluß zuschrieben, bewerteten

die Zielbildungsfunktionen des Rates positiv. Lediglich um 5% höher lag der betreffende Anteil in der Befragtengruppe, die zu einer positiven Einschätzung des Einflusses der eigenen Fraktion neigte (Tau C .05).

Unser Datenmaterial gibt keine Aufschlüsse über die Ursachen dieser unterschiedlichen Einschätzung der Kontroll- und der Zielbildungsfunktion des Rates. Zunächst könnte man vermuten, daß die Befragten mit dem in der Literatur und in der kommunalpolitischen Praxis vergleichsweise genau umrissenen Begriff der Verwaltungskontrolle konkretere Vorstellungen verbinden als mit dem vageren Terminus „Zielbildung“. Löste man diesen in einzelne Entscheidungsmöglichkeiten des Rates auf, etwa die Entscheidung über die mittelfristige Finanzplanung, den Haushaltsplan, die Bauleitplanung u. a. m., denn ergäbe sich unter Umständen ein anderes, stärker den Aussagen über die Kontrolle angenähertes Bild.

Beim gegenwärtigen Forschungsstand muß man zwar immer mit erhebungstechnisch bedingten Verzerrungen der Untersuchungsergebnisse rechnen, doch gibt es meiner Ansicht nach auch eine inhaltliche Erklärung für die festgestellten Unterschiede in den Aussagen zur Kontroll- und zur Zielbildungsfunktion der kommunalen Vertretungskörperschaft. In der deutschen Selbstverwaltungstradition ist ein Verständnis der Ratsarbeit verankert, das in der kommunalen Vertretungskörperschaft eher ein Mitentscheidungsorgan als ein solcher zur Kontrolle der Exekutive sah. In der gewählten Vertretung sollten sich sachverständige Bürger zusammenfinden, die ihren „gesunden Menschenverstand“ in die Entscheidung über kommunale Angelegenheiten einbrachten und auf diese Weise den Sachverstand der Verwaltung ergänzten (vgl. dazu die früheren Hinweise). Diese Vorstellung ist sowohl in den Gemeindeordnungen als auch in der Praxis der Ratsarbeit institutionalisiert. Sie zeigt sich heute noch an der großen Zahl von Beschlüssen, die die kommunale Vertretungskörperschaft während einer Sitzung faßt. Auf dem Hintergrund dieser Tradition und Praxis wird die Zielbildungsfunktion des Rates als vergleichsweise unproblematisch angesehen.

Seine Kontrollansprüche gegenüber der Verwaltung sind demgegenüber als Folge der parteienstaatlich-parlamentarischen Überformung der Kommunalpolitik anzusehen. Diese brachte es mit sich, daß die Ratsmitglieder nicht mehr nur mitentscheiden, sondern auch Entscheidungshintergründe kennen möchten. Da die Gemeindeordnungen an der Fiktion einer Trennung von Entscheidungsvorbereitung und formaler Entscheidung festhalten und erstere der Verwaltung – in gewissem Umfange auch den Ausschüssen –, letztere hingegen dem Rat zuordnen, stellt sich mit einem geschärften Bewußtsein von der Notwendigkeit der Verwaltungskontrolle zugleich das Unbehagen an den tatsächlich verfügbaren Kontrollmöglichkeiten ein. Diese resultieren nicht allein aus den gemeinderechtlichen Rahmenbedingungen, die sich in der kommunalen Praxis ohnehin unterlaufen lassen, sondern noch stärker aus dem Spannungsverhältnis zwischen der hauptamtlich tätigen Verwaltung und den gewählten Mandatsinhabern, denen nur relativ beschränkte zeitliche, finanzielle und organisatorisch-technische Ressourcen für die kommunale Arbeit zur Verfügung stehen. Dies hat sich auch durch die eingetretene „Teilprofessionalisierung“ der großstädtischen Ratsarbeit nicht grundlegend verändert. Das Professionalitätsgefälle zwischen der hauptamtlichen Verwaltung und dem ehrenamtlichen Rat bleibt bestehen.

### 3. Analyse der Schwachstellen in der Binnenorganisation und in den Rahmenbedingungen der Ratsarbeit

#### 3.1 Die Schwachstellenliste

Bislang wurden die *allgemeinen parlamentarischen* Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft untersucht. Daneben ist es aber – insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung praktischer Verbesserungsvorschläge – von Interesse, der Bewertung der Organisation der Rats- und Fraktionsarbeit sowie der Einschätzung bestimmter Rahmenbedingungen politischen Handelns in der Gemeinde nachzugehen, die in der Literatur üblicherweise als problematisch gelten.

Um einen Überblick zu gewinnen, wie die Befragten die Funktionsfähigkeit der Ratsarbeit einschätzen, legten wir ihnen eine Liste mit insgesamt 19 Aussagen zur Ratsarbeit vor. Diese waren in den Expertengesprächen besonders häufig als Erschwernisse der Ratsarbeit genannt worden. Die Ratsmitglieder waren gebeten, jeden einzelnen dieser Punkte unter dem Gesichtspunkt „Erschwerung/Erleichterung“ der Ratsarbeit zu beurteilen. Das Ergebnis der Befragung ist in Tabelle 6.11 wiedergegeben.

Tabelle 6.11

<b>Erschwernisse der Ratsarbeit</b>		
<i>Frage: „Für die Schwierigkeiten der Ratsarbeit führt man eine Reihe unterschiedlicher Gründe an. Kreuzen Sie bitte jeweils an, ob dadurch die Ratsarbeit eher erschwert oder eher nicht erschwert wird.“</i>		
	%	
Informationsvorsprung der Verwaltung	91	+26%**
Gängelung durch staatliche Gesetze/Verordnungen	83	+18%
Zeitliche Überlastung der Ratsmitglieder	82	+17%
Unzulängl. Informationen des Rates durch die Verwaltung	79	+14%
Unzulängl. Kontroll- und Informationsmögl. der Minderheit	78	+13%
Unzulängliche Finanzausstattung der Gemeinden	78	+13%
Überlastung des Rates mit Routineaufgaben	72	+ 7%
Unzulängl. Vorbereitung der Ratsmitglieder auf ihre Aufgaben	70	+ 5%
Fachliche Überlegenheit der Verwaltung	66	+ 1%
Profilierungsstreben einzelner Ratsmitglieder	66*	+ 1%
Parteilpolitische Polarisierung	64	– 1%
Zunahme kommunaler Aufgaben	63	– 2%
Fehlende Qualifikation der Ratsmitglieder	61	– 4%
Fehlender Erfahrungsaustausch zwischen Städten	61	– 4%
Mängel in der Fraktionsarbeit	52*	–13%
Mängel in der Organisation der Ratsarbeit	51*	–14%
Ehrenamtliche Tätigkeit der Ratsmitglieder	42	–23%
Zu geringe Öffentlichkeit der Ratsarbeit	39*	–26%
Unausgewogene Zusammensetzung des Rates	36	–29%
Durchschnittswert für alle 19 Probleme	65	± 0

\* Mehr als 10% keine Angabe/weiß nicht

\*\* Abweichung vom Durchschnitt

Der Vergleich der Daten mit den in der Literatur kritisierten Erschwernissen der Ratsarbeit fällt nicht eindeutig aus: Alle in der Literatur genannten Probleme wurden auch in unserer Erhebung häufig erwähnt, z. B. der Informationsvorsprung der Verwaltung, die Einschränkung der gemeindlichen Handlungsfreiheit durch staatliche Rahmenvorschriften, die unzulängliche Information des Rates, insbesondere der Minderheitsfraktion durch die Verwaltung und die unzureichende Finanzausstattung der Gemeinde (vgl.: Berkemeier 1972; Grauhan 1972a; Frey 1976a; Holler, Naßmacher 1979; Vetterlein 1976; Gabriel 1979a mit ausführlichen weiteren Literaturangaben). Auf der anderen Seite aber rangieren einige der in der Literatur erwähnten kritischen Einwände (unausgewogene Zusammensetzung des Rates, zu geringe Öffentlichkeit der Ratsarbeit, Ehrenamtlichkeit des Mandates, vgl. z. B. Naßmacher 1973; Frey, Naßmacher 1975; Vetterlein 1976; Gau 1983) in der Mängelliste ziemlich weit unten. Dies bedeutet keineswegs, daß diese Erscheinungen als unproblematisch angesehen würden. Aber im Bewußtsein der Ratsmitglieder erschweren sie die Arbeit des Rates offenkundig weniger als die zuvor genannten Defizite.

Der Vergleich einiger Einzelergebnisse erscheint mir aufschlußreich: So stellt für die befragten Ratsmitglieder der *Informationsvorsprung* der Verwaltung bzw. deren *restriktive Informationspolitik gegenüber der Minderheitsfraktion* ganz offenkundig ein größeres Problem dar als die *fachliche Überlegenheit* der Verwaltung. Die Ratsmitglieder beklagen zwar ihre *zeitliche Überlastung*, doch rechnet nur eine starke Minderheit das Prinzip des *ehrenamtlichen Mandates* zu den Erschwernissen der Ratsarbeit. Deutlich seltener als die „zeitliche Belastung“ werden die *Zunahme kommunaler Aufgaben* und die *Überlastung des Rates mit Routineangelegenheiten* kritisiert.

Eine städtespezifische Mängelanalyse soll zunächst ebenso zurückgestellt werden wie die Überprüfung des Einflusses politischer und sozio-demographischer Hintergrundfaktoren auf die Bewertung der Ratsarbeit. Ich werde später auf dieses Problem zurückkommen.

Die Zusammenstellung der organisatorischen Mängel der Ratsarbeit und der Kritik an ihren Rahmenbedingungen ist lediglich ein erster Schritt auf dem Weg zu einer genaueren Analyse der Probleme, denen sich die Befragten in der Praxis der Ratsarbeit gegenübergestellt sehen. Diese Untersuchung vollzieht sich nachfolgend in zwei Schritten:

(1) Es soll zunächst geprüft werden, in welchem Maße die Einzelprobleme, insbesondere in den zehn Städten, kumulieren. Zu diesem Zweck wurden die Punktwerte der 19 Einzelfragen addiert und zu einem Index zusammengefaßt. Im Anschluß daran wird der Einfluß der bereits bekannten politischen und soziodemographischen Hintergrundmerkmale untersucht, und es wird danach gefragt, in welcher Beziehung die Gesamtbewertung der Ratsarbeit zur Einschätzung der Zielbildungs- oder Kontrollfunktion des Rates usw. steht.

(2) Sodann werden die 19 Fragen zur Bewertung der Ratsarbeit einer Faktorenanalyse unterzogen, deren Resultate gleichfalls städtespezifisch interpretiert und mit den bekannten Hintergrundvariablen in Beziehung gesetzt werden.

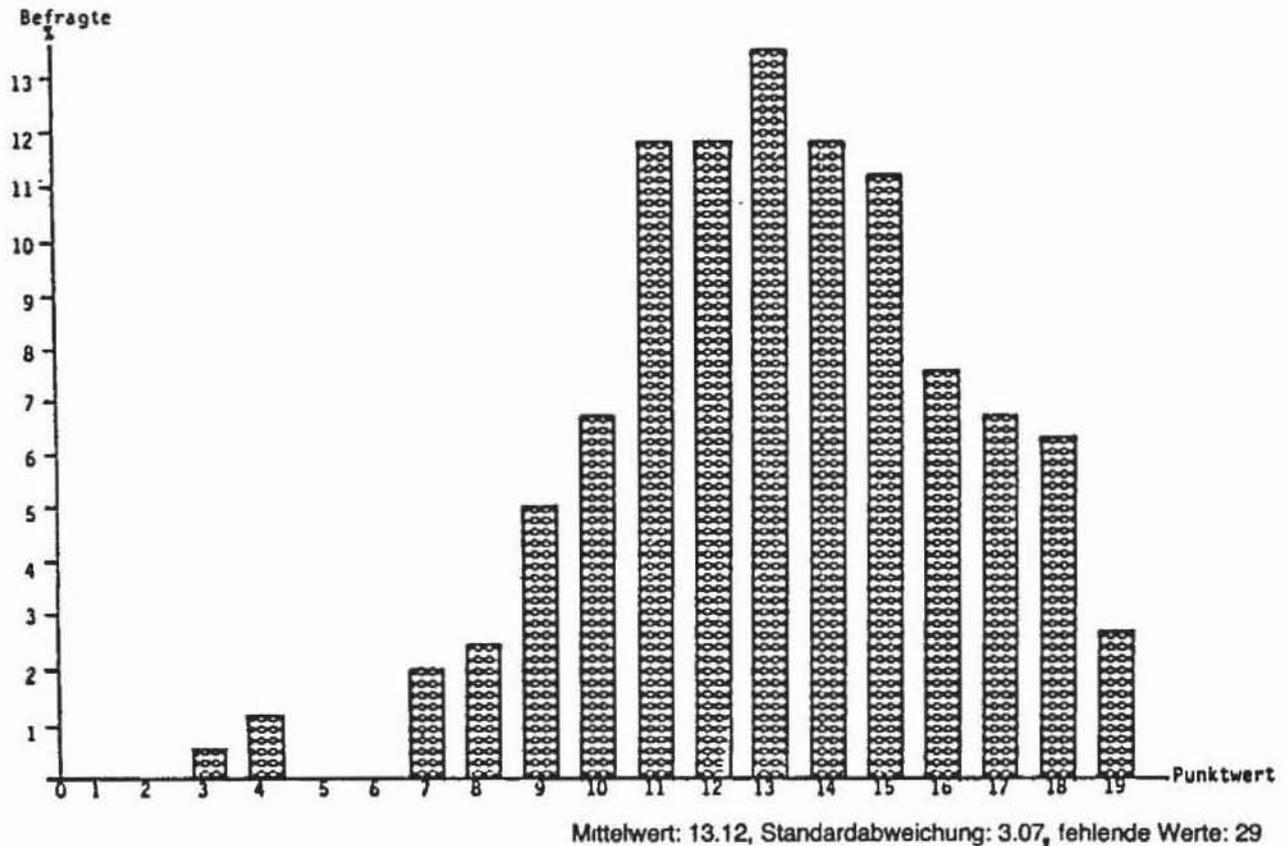
### 3.2 Quantitative Analyse der Mängelstruktur

#### 3.2.1 Die Gesamtbewertung und ihre städtespezifische Ausprägung

Die Gesamtbewertung der Ratsarbeit auf der Grundlage der 19 Einzelaussagen stellt eine interessante Ergänzung zu den im vorigen Kapitel vorgelegten Ergebnissen dar:

Abbildung 6-1

### Mängelanalyse der Ratsarbeit in den zehn Städten Nordrhein-Westfalens



Die Einschätzung der Tätigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaft im allgemeinen war recht ausgeglichen ausgefallen; denn die positiven und die negativen Antworten hatten sich mit 46 bzw. 51% in etwa die Waage gehalten. Wie Abb. 6.1 zeigt, ergibt sich bei der Analyse der Verteilung der Antworten auf dem Index „Ratsarbeit“ ein etwas abweichendes Bild: Der Mittelwert der Angaben liegt eindeutig im negativen Bereich der Skala (13.12 Punkte), nahezu die Hälfte der Angaben konzentriert sich im rechten, starke Kritik indizierenden Skalendrittel. Teilt man diese in fünf annähernd gleich große Abschnitte ein, dann zeigt sich, daß die negativen Antworten die positiven deutlich überwiegen (vgl. Tab. 6.12).

Tabelle 6.12

Kritik an der Ratsarbeit – zusammengefaßte Skalenwerte			
Kritik	absolut	relativ	kumuliert
sehr schwach (3–6 Punkte)	4	2	2
schwach (7–9 Punkte)	23	9	11
unentschieden (10–12 Punkte)	75	31	42
stark (13–15 Punkte)	89	36	78
sehr stark (16–19 Punkte)	55	22	100
N	246	100	100

Bei den bisherigen Analysen waren zumeist erkennbare Unterschiede zwischen den einzelnen Städten aufgetreten. Dies trifft auch für die Bewertung der Ratsarbeit zu (vgl. Tab. 6.13).<sup>4</sup>

Tabelle 6.13

<b>Mängel der Ratsarbeit in den zehn Städten Nordrhein-Westfalens</b>				
Stadt	Mittelwert	Abweichung v. Mittelwert f. alle Befragten	Standard-Abweichung	Abweichung v. der Standard-Abweichung f. alle Befragten
Bochum	14.0	+0.9	3.0	-0.1
Wuppertal	12.3	-0.8	2.7	-0.4
Oberhausen	13.4	+0.3	3.2	+0.1
Bielefeld	12.5	-0.6	3.1	0.0
Hagen	13.0	-0.1	3.5	+0.4
Köln	13.0	-0.1	3.4	+0.3
Essen	13.2	+0.1	2.5	-0.6
Gelsenkirchen	14.5	+1.4	2.2	-0.9
Dortmund	12.9	-0.2	2.5	-0.6
Duisburg	12.8	-0.3	3.9	+0.8
Insgesamt	13.1	—	3.1	—

Eta .19

Die Einschätzung der Ratsarbeit durch die Befragten aus Oberhausen, Hagen, Köln, Essen, Dortmund und Duisburg weicht vom Durchschnittswert der Gesamterhebung nur geringfügig ab. Auch die Streuung der Antworten um den Mittelwert, die uns über die Homogenität der Einschätzungen informiert, ist in Oberhausen, Köln und Hagen als durchschnittlich zu bezeichnen. In Essen und Dortmund fällt sie homogener, in Duisburg uneinheitlicher aus als in der Gesamterhebung. Überdurchschnittlich negativ beurteilen die Ratsmitglieder in Bochum und in Gelsenkirchen die Arbeit der Vertretungskörperschaft. Das Ergebnis für Gelsenkirchen ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert: Der Mittelwert lag hier lediglich um 4.5 Prozentpunkte unter dem möglichen Höchstwert von 19 Punkten. Diese außerordentlich negative Einschätzung der Ratsarbeit scheint darüber hinaus in der Gelsenkirchener CDU-Fraktion kaum kontrovers, wie der niedrige Wert der Standardabweichung (2.2) zeigt. Substanziell interpretiert bedeutet dies, daß die Befragten in Gelsenkirchen von den 19 möglichen Mängeln durchschnittlich zwischen 12.3 und 16.7 angekreuzt hatten (im Vergleich hierzu: Wuppertal zwischen 9.6 und 15). Deutlich positiver als im Gesamtergebnis fällt die Mängelbewertung in Bielefeld und vor allem in Wuppertal aus.

Bei einem Vergleich unserer Mängelliste mit den Aussagen zur Zufriedenheit mit der Ratsarbeit im allgemeinen zeigt sich auf der Aggregat-Ebene (Reihenfolge der Städte auf der Grundlage des Prozentanteils positiver Angaben bzw. des Mittelwertes über die Mängelliste) eine gewisse Konsistenz der Antworten: Fraktionen, die die Arbeit der

<sup>4</sup> Um die in den Daten verfügbaren Informationen soweit als möglich auszuschöpfen, sind in der Tabelle anstelle der prozentualen Häufigkeitsverteilungen die Mittelwerte und die Standardabweichungen für den Mängelindex enthalten. Aus diesem Grund wird statt auf das Beziehungsmaß Cramer' V auf den Eta-Koeffizienten zurückgegriffen.

Vertretungskörperschaften im allgemeinen recht positiv beurteilen (Bielefeld, Wuppertal, Dortmund), tendierten auch zu einer schwächeren Kritik an einzelnen Aspekten des kommunalen Parlamentarismus. Auf der anderen Seite stand die Gelsenkirchener Minderheitsfraktion, die beide hier verglichenen Aspekte der Ratsarbeit außerordentlich negativ bewertete. Klar erkennbare Widersprüche in den Einschätzungen der Rahmenbedingungen und Organisationsstrukturen des kommunalen Parlamentarismus, wie sie sich in der Mängelliste und der Ratsarbeit niederschlugen, traten lediglich in Bochum und in Duisburg auf: In Bochum ging eine weit verbreitete Zufriedenheit mit der Ratsarbeit im allgemeinen (fast drei Viertel aller Befragten waren mit der Ratsarbeit zufrieden) mit einer starken Kritik einzelner organisatorisch-institutioneller Bedingungen einher, in Duisburg war es gerade umgekehrt.

Keiner der politischen Hintergrundfaktoren stand in einer erkennbaren linearen Beziehung zur Bewertung der Ratsarbeit. Schwach ausgeprägte sozio-demographische Einflußfaktoren (Konfession, Bildungsniveau, Geschlecht und Beruf) sind zwar erkennbar, sie können aber mangels einleuchtender Interpretationsmöglichkeiten unbeachtet bleiben.

Für auffällig dagegen halte ich das Fehlen von Beziehungen zwischen der Bewertung der Ratsarbeit auf der Basis der Einzelaussagen einerseits und der generellen Einschätzung der Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft, ihrer Kontroll- und Zielbildungsfunktionen auf der Individualebene. Will man dieses Ergebnis nicht auf methodische Unzulänglichkeiten zurückführen, dann zeigt sich hierin, wie wenig strukturiert und zusammenhängend die einzelnen Elemente des lokalpolitischen Einstellungssystems, selbst bei politisch stark engagierten Teilgruppen, sind. Die Stellungnahmen zu den vergleichsweise konkreten Problemen, mit denen sich die Ratsmitglieder in ihrer täglichen Arbeit auseinandersetzen haben, sind nicht mit der Einstellung zu den generellen, „systemischen“ Aufgaben der kommunalen Vertretungskörperschaften verbunden. Es ist also sinnvoll, sowohl die allgemeine als auch die spezifische Bewertungsebene in die Untersuchung des kommunalen Parlamentarismus einzubeziehen.

### 3.2.2 Qualitative Analyse der Mängelstruktur

#### 3.2.2.1 Die Ergebnisse der Faktorenanalyse

Bei der bisherigen Mängelanalyse der Ratsarbeit blieb die Frage, ob sich die den Befragten zur Beurteilung vorgelegten organisatorischen Rahmenbedingungen der Ratsarbeit nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu bestimmten Gruppen zusammenfassen lassen, noch unberücksichtigt. Eine derartige Gruppierung könnte theoretisch folgendermaßen aussehen:

(1) Beziehungen Rat/Verwaltung mit den Antwortvorgaben:

- Informationsvorsprung der Verwaltung
- Fachliche Überlegenheit der Verwaltung
- Unzulängliche Information des Rates durch die Verwaltung

(2) Beziehungen Staat – Gemeinde

- Gängelung der Gemeinde durch staatliche Gesetze und Verordnungen
- Zunahme kommunaler Aufgaben
- Unzulängliche Finanzausstattung der Gemeinde

(3) Personelle Mängel der Ratsarbeit:

- Ehrenamtliche Tätigkeit der Ratsmitglieder
- Profilierungsstreben einzelner Ratsmitglieder in der Öffentlichkeit
- Fehlende Qualifikation der Ratsmitglieder
- Unzulängliche Vorbereitung der Ratsmitglieder auf ihre Aufgaben
- Zeitliche Überlastung des Ratsmitgliedes

(4) Strukturelle Mängel der Ratsarbeit:

- Unzulängliche Organisation der Ratsarbeit
- Zu geringe Öffentlichkeit der Ratsarbeit
- Unausgewogene soziale Zusammensetzung des Rates
- Mängel an der Arbeit der Fraktionen
- Überlastung des Rates durch Routineaufgaben

(5) Benachteiligung der Minderheit:

- Parteipolitische Polarisierung in der Gemeinde
- Unzulängliche Informations- und Kontrollmöglichkeiten der Minderheit.

Mit Hilfe der Faktorenanalyse läßt sich feststellen, ob eine derartige oder ähnlich geartete Mängelstruktur auch den Reaktionen den Befragten auf unsere Problemliste zugrundeliegt. Das Ziel dieses Verfahrens besteht nämlich, vereinfacht ausgedrückt, darin, aus einer Vielzahl möglicher Beziehungen zwischen den Elementen einer Objektmenge (hier den 19 Erschwernissen der Ratsarbeit) die wichtigsten, grundlegenden Dimensionen herauszusortieren (vgl. u. a. *Stadler 1980: 56ff.*).

Die 19 Fragen wurden zunächst einer Hauptkomponentenanalyse unterzogen. Diese erbrachte zwei wesentliche Ergebnisse: Alle 19 Vorgaben wiesen auf der Hauptkomponente eine negative Faktorladung auf, d. h. sie wurden erwartungsgemäß von den Befragten auf einer gemeinsamen Hauptdimension bewertet. Es liegt die Interpretation nahe, daß dies die Dimension „Erschwerung der Ratsarbeit“ war. Vier Probleme wiesen aber nur eine schwache Ladung auf der Hauptkomponente (kleiner als 0.20) auf, nämlich:

- die ehrenamtliche Tätigkeit der Ratsmitglieder
- der Informationsvorsprung der Verwaltung
- die fachliche Überlegenheit der Verwaltung und
- die Gängelung der Gemeinden durch staatliche Gesetze und Verordnungen.

Vier weitere Variablen können als nur schwache Repräsentanten dieses Hauptfaktors gelten, nämlich ( $r < .30$ ):

- die Zunahme kommunaler Aufgaben
- der fehlende Erfahrungsaustausch mit anderen Städten
- die unzulängliche Finanzausstattung der Gemeinde und
- parteipolitische Polarisierung in der Gemeinde.

In einem zweiten Schritt wurde mittels einer schiefwinkligen Faktorenrotation die Zahl der aus unseren Variablen zu entnehmenden Faktoren (Beurteilungsdimensionen) ermittelt. Auf der Basis rein *statistischer* Kriterien lassen sich insgesamt sechs solcher Faktoren feststellen, die der Bewertung der Erschwernisse der Ratsarbeit durch unsere Befragten zugrundeliegen. Sie erklären insgesamt etwa 52% der Varianz der Aussagen über die Ratsarbeit. Unter inhaltlichen Gesichtspunkten kommt allerdings nur eine Fünf-Faktoren-Lösung in Frage; denn der sechste Faktor ist inhaltlich nicht interpre-

tierbar. Die folgenden Ausführungen beziehen sich deshalb nur auf die ersten fünf der in Tab. 6.14 vorgestellten Faktoren (eine Beschreibung des Verfahrens der Faktorenanalyse gibt Kim 1975). Sie erklären zusammen 46.1% der Varianz, wovon 16.2 auf den ersten Faktor und jeweils zwischen 8.6 und 6.6% auf die übrigen fünf Faktoren entfallen. Diese fünf Faktoren wurden den weiteren Analysen unterzogen, die in der Literatur als Voraussetzungen für eine eindeutige inhaltliche Interpretation der Ergebnisse angesehen werden.

Den ersten Faktor, der gut 42% zu der durch die fünf Faktoren reduzierten Varianz und damit den größten Anteil zur gemeinsamen Varianzerklärung beisteuert, kann man als *Personal- und Organisationsfaktor* bezeichnen. Diese Benennung macht deutlich, daß, abweichend von unseren Annahmen, eine Trennung personal- und organisationsbedingter Mängel nicht erfolgt. Beide liegen auf einer gemeinsamen Dimension.

Als gute bzw. sehr gute Repräsentanten dieses Faktors sind die folgenden Variablen anzusehen (vgl. Tab. 6.14):

- fehlende Qualifikation der Ratsmitglieder (r .76),
- Mängel in der Fraktionsorganisation (r .70) und
- unzulängliche Vorbereitung der Ratsmitglieder auf ihre Aufgaben (r .63).

Tabelle 6.14

<b>Mängelanalyse der Ratsarbeit – Faktorenanalyse</b>					
(Faktorenstruktur nach schiefwinkliger Rotation der Faktoren um die Hauptachse, mit Kaiser-Normalisierung; angegeben sind die Korrelationen der Variablen mit den Faktoren).					
	F 1	F 2	F 3	F 4	F 5
VAR066 Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder	-.01	-.03	-.16	-.01	.28
VAR067 Unzulängl. Organisation der Ratsarbeit	.38	.11	.09	-.20	.10
VAR068 Informationsvorsprung der Verwaltung	.00	-.02	.79	-.06	.08
VAR069 Fachl. Überlegenheit der Verwaltung	.07	-.08	.44	.00	.17
VAR070 Unzulängl. Informationen des Rates durch d. Verwaltung	.23	.07	.13	.27	.18
VAR071 Gäng. d. Gemeinden d. staatl. Gesetze u. Verordnungen	-.00	.47	-.04	.20	.05
VAR072 Parteipol. Polarisierung in der Gemeinde	.11	.19	-.05	.60	-.03
VAR073 Zu geringe Öffentlichkeit der Ratsarbeit	.38	-.08	.16	.39	.23
VAR074 Zunahme der kommunalen Aufgaben	.19	.07	.06	.15	.40
VAR075 Profil. str. einz. Ratsmitglieder gegenüber Öffentl.	.22	.21	-.05	.33	.08
VAR076 Unausgew. soz. Zusammensetzung des Rates	.31	.12	.16	.28	.05
VAR077 Mängel in der Arbeit der Fraktionen	.70	.06	.05	.26	.18
VAR078 Fehlende Qualifikation der Ratsmitglieder	.76	.02	.04	.26	.19
VAR079 Unzulängl. Vorb. der Ratsmitglieder auf ihre Aufgaben	.63	.14	.06	.15	.13
VAR080 Überlastung des Rates durch Routineaufgaben	.16	.03	.03	.36	.38
VAR081 Unzulängl. Kontroll- u. Inform.mögl. der Mind.Frak.	.26	.13	-.03	.42	.02
VAR082 Fehl. Erfahrungsaustausch mit anderen Städten	.18	.19	.12	.22	.17
VAR083 Unzulängl. Finanzausstattung der Gemeinden	.16	.83	.00	.07	.07
VAR084 Zeitl. Überlastung des Ratsmitgliedes	.18	.17	.16	-.01	.66
Eigenwert	3.08	1.63	1.52	1.29	1.25
Anteil erklärter Varianz	16.2	8.6	8.0	6.8	6.6
erklärter Varianzanteil kumuliert	16.2	24.8	32.8	39.5	46.1

Auch die Beziehungen zwischen den folgenden Variablen und dem Personal- und Organisationsfaktor decken sich mit unseren Erwartungen:

- unzulängliche Organisation der Ratsarbeit (r .38)
- zu geringe Öffentlichkeit der Ratsarbeit (r .38) und
- unausgewogene soziale Zusammensetzung des Rates (r .31).

Die übrigen, auf diesen Faktor erwarteten Variablen weisen Ladungen von deutlich weniger als r .30 auf. Sie sind also nicht mehr als brauchbare Indikatoren der Personal- und Organisationsstruktur der Ratsarbeit zu betrachten (vgl. Tab. 6.14).

Der *zweite Faktor* (18% Varianzreduktion) deckt weitgehend die Dimension „*Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde*“ ab. Die für diesen Faktor bedeutsamste Variable ist die „unzulängliche Finanzausstattung der Gemeinden“ (r .83). Auch die Ladung der Variablen „Gängelung der Gemeinden durch staatliche Gesetze und Verordnungen“ (r .47) entspricht unseren theoretischen Erwartungen, während dies für die „Zunahme kommunaler Aufgaben“ (r .08) nicht gilt. Diese Größe steht mit dem fünften, als „zeitliche Inanspruchnahme“ zu bezeichnenden Faktor in Verbindung. Dies deutet darauf hin, daß diese Veränderung in der kommunalen Aufgabenstruktur weniger unter dem „exogenen“ Gesichtspunkt seiner Bedeutung für das Verhältnis Staat – Kommune als vielmehr in seinem Zusammenhang mit der Arbeitsbelastung des Rates und der Ratsmitglieder gesehen wird.

Mit dem theoretisch definierten Muster deckt sich ebenfalls die Beziehung zwischen den Größen

- Informationsvorsprung der Verwaltung (r .79)
- Fachliche Überlegenheit der Verwaltung (r .44)

und dem *dritten Faktor*, den man entsprechend als „*Beziehung zwischen Rat und Verwaltung*“ bezeichnen kann (Varianzreduktion 16,8%). Entgegen unseren Erwartungen weist die „unzulängliche Information des Rates durch die Verwaltung“ nur eine schwache Faktorladung auf (r .13). Sie gehört eher zum *vierten Faktor*, der die *Außendarstellung* der Ratsarbeit betrifft.

Dieser Faktor wird in erster Linie durch die Variable „parteiliche Polarisierung in der Gemeinde“ geprägt (r .60). Die „unzulänglichen Kontroll- und Informationsmöglichkeiten der Minderheitsfraktion“ (r .42), die „geringe Öffentlichkeit der Ratsarbeit“ (r .39), die „Überlastung des Rates durch Routineaufgaben und das Profilierungsstreben einzelner Ratsmitglieder“ (r .36 bzw. .34) erweisen sich gleichfalls als mäßige Repräsentanten dieses Faktors. Die ihn konstituierenden Problemfelder waren bei den theoretischen Vorüberlegungen teils den strukturellen Mängeln der Ratsarbeit, teils der Benachteiligung der Minderheit zugerechnet worden. Auch die zwischen r .20 und r .30 liegenden Ladungen der Variablen „unausgewogene soziale Zusammensetzung des Rates“, „unzulängliche Information des Rates durch die Verwaltung“, „Mängel in der Arbeit der Fraktionen“ und „fehlende Qualifikation der Ratsmitglieder“ (vgl. Tab. 6.14) decken sich mit der Interpretation dieses Beziehungsmusters als „*Außendarstellung der Ratsarbeit*“. Unplausibel dagegen sind die schwach positiven Ladungen der Variablen „Gängelung der Gemeinden durch staatliche Gesetze und Verordnungen“ sowie „fehlender Erfahrungsaustausch mit anderen Städten“. (Varianzreduktion 12.1%).

Der *fünfte Faktor* (Varianzreduktion: 10.9%) findet keine Entsprechung in unseren theoretischen Vorüberlegungen. Auf ihm laden alle Variablen, die mit der Aufgaben-

fülle des Rates und der aus ihr resultierenden zeitlichen Überlastung der Ratsmitglieder zu tun haben, nämlich

- die zeitliche Überlastung der Ratsmitglieder ( $r .66$ )
- die Zunahme der kommunalen Aufgaben ( $r .40$ ) und
- die Überlastung des Rates durch Routineaufgaben ( $r .38$ ).

Dieser Faktor soll als „Zeitbudget“- oder als „Aufgabefaktor“ bezeichnet werden. Theoretisch wäre ebenfalls ein Zusammenhang zwischen dieser Größe und der Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder zu erwarten gewesen. Dies bestätigt sich allerdings nicht ( $r .28$ ). Man kann natürlich auch in diesen Zusammenhang alle möglichen Interpretationsversuche investieren, dies soll hier allerdings unterbleiben. Weitere sechs Variablen weisen teils plausible, teils unplausible schwache Ladungen auf diesem Faktor auf (vgl. Tab. 6.14).

Insgesamt kann man festhalten, daß sich die theoretischen Erwartungen über die Struktur der Ratsarbeit in der empirischen Analyse verhältnismäßig gut bewährt haben. Unter praktischen Gesichtspunkten ist es dabei bedeutsam, daß im Rahmen der Faktorenstruktur den organisatorisch-personellen Mängeln die weitaus größte Bedeutung zukommt. Hierbei handelt es sich um Probleme, die die Fraktionen und lokalen Parteiorganisationen weitgehend durch eigene Anstrengungen lösen können, vor allem durch eine Verbesserung der fraktionsinternen Strukturen und Abläufe, durch eine verbesserte Kandidatenauswahl und durch verstärkte Maßnahmen zur Schulung der Ratsmitglieder. Mit diesem Problemfeld beschäftigt sich Matthias Zender im Abschnitt 7.3 des folgenden Teils dieser Arbeit.

Das hier benutzte Modell der Faktorenanalyse geht von der Annahme aus, daß die einzelnen Faktoren miteinander in Beziehung stehen. Diese Annahme bestätigte sich insbesondere für die Faktoren 1,4 und 5: Plausiblerweise weisen die Personal- und Organisationsstruktur des Rates und die Außendarstellung ( $r - .31$ ), die Personal- und Organisationsstruktur und die Aufgabenbelastung ( $r - .21$ ) einen mittelstarken bzw. schwachen Zusammenhang auf. Plausibel ist gleichfalls die fehlende Beziehung zwischen dem Verhältnis Staat – Kommune und dem zwischen Rat und Verwaltung ( $r - .05$ ). Die übrigen Beziehungen zwischen den Faktoren liegen zwischen  $r \pm - .10$  und  $r \pm - .20$ .

### 3.2.2.2 *Bestimmungsfaktoren der Kritik an der Organisation und den Rahmenbedingungen der Ratsarbeit*

Auf der Grundlage der Faktorenanalyse ist es nun möglich, die Einschätzung der einzelnen Problemfelder in den zehn Städten und in den verschiedenen sozialen und politischen Teilgruppen genauer zu untersuchen. Der Einfachheit halber wurde für jedes der fünf ermittelten Problemfelder ein ungewichteter Index (ohne Berücksichtigung der Faktorwerte) gebildet. In Tab. 6.15 findet sich eine Übersicht über die Aussagen der Befragten über die Personal- und Organisationsstruktur der kommunalen Vertretungskörperschaft, über die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde sowie zwischen Rat und Verwaltung, über die Außendarstellung der kommunalen Vertretungskörperschaft und schließlich über die Aufgabenbelastung des Rates und der Ratsmitglieder. Leider sind die Rohwerte aufgrund der unterschiedlichen großen Zahl von Merkmalsausprägungen der fünf Indizes nur bedingt vergleichbar. Eine Standardisierung und damit eine

Vergleichsmöglichkeit zwischen den Werten läßt sich jedoch herbeiführen, indem man die Mittelwerte und die Standardabweichungen der Indizes durch die Zahl der Merkmalsausprägungen dividiert (vgl. hierzu die Angaben in den beiden letzten Zeilen von Tab. 6.15).

Tabelle 6.15

<b>Mängelstruktur der Ratsarbeit</b>					
	Organisation und Personal	Staat und Gemeinde	Rat und Verwaltung	Außen-darstellung	Aufgaben-volumen
schwache Kritik <sup>5</sup>	15	6	5	23	11
mittlere Kritik	47	13	22	31	23
starke Kritik	27	72	64	46	55
fehlende Werte	11	10	9	12	10
Mittelwert unstandardisiert	3.37	1.74	1.65	2.32	2.73
Mittelwert standardis.	0.48	0.58	0.55	0.46	0.55
Standardabweichung unstandardisiert	1.77	0.56	0.58	1.12	1.05
Standardabweichung standardis.	0.25	0.18	0.19	0.21	0.21

(Angaben in Prozentpunkten)

Von den fünf Problembereichen beurteilten die Ratsmitglieder die Beziehungen zwischen dem Staat und den Gemeinden am negativsten. Zudem besteht in der Kritik an der unzulänglichen Finanzausstattung der Kommunen und an ihrer Gängelung durch staatliche Gesetze und Verordnungen eine stärkere Übereinstimmung unter den Befragten als in irgendeinem anderen der fünf festgestellten Mängelbereiche. Dies Ergebnis überrascht nicht, weil schon in der Mängelliste die Einzelfragen zum Verhältnis zwischen Staat und Kommune auf Spitzenplätzen standen. Die Kritik am Aufgabenvolumen und an den Beziehungen zwischen Rat und Verwaltung ist etwa gleich stark ausgeprägt, allerdings besteht in der Einschätzung des Verhältnisses der Verwaltung zur kommunalen Vertretungskörperschaft eine etwas höhere Übereinstimmung unter den Befragten. Die beiden Mängelgruppen „Organisations-/Personalstruktur“ und „Außen-darstellung der Ratsarbeit“ werden positiver eingestuft als die eher „exogenen“ Bereiche „Staat und Gemeinde“, „Rat und Verwaltung“ sowie „Aufgabenvolumen“. Vor

<sup>5</sup> Die Kategorien „schwache“ und „mittlere“ und „starke Kritik“ sind folgendermaßen zusammengesetzt:

	schwache Kritik	mittlere Kritik	starke Kritik
Organisation und Personal	0.1 Punkte	2.4 Punkte	5.6 Punkte
Staat und Gemeinde / Rat und Verwaltung	0 Punkte	1 Punkt	2 Punkte
Außen-darstellung / Aufgabenvolumen	0.1 Punkte	2 Punkte	3.4 Punkte

(Angaben in den Zellen: Punktwerte)

Die Berechnung des unstandardisierten Mittelwertes und der unstandardisierten Standardabweichung beruht auf den in dieser Matrix enthaltenen Rohpunktwerten.

allem fällt bei der Organisations- und Personalstruktur die vergleichsweise große Streuung der Antworten auf. Sie läßt auf ein ziemlich uneinheitliches Antwortverhalten der Ratsmitglieder schließen (vgl. zur empirischen Stützung dieser Aussagen die Mittelwerte und Streuungsmaße in Tab. 6.15).

Bei der Bewertung der *Personal- und Organisationsstruktur* treten die vergleichsweise geringsten städtespezifischen Unterschiede auf (Eta .16). Erwähnung verdient hier vor allem das Ergebnis aus Gelsenkirchen; addiert man zu dem dort festgestellten Mittelwert über die Skala „Personal- und Organisationsstruktur“ von 3.9 Punkten die Standardabweichung (2.0), dann erreicht man fast die mögliche Höchstzahl von 6 Nennungen organisatorisch-personeller Mängel der Ratsarbeit. Auf der anderen Seite schwanken die Nennungen auch nach unten hin stark (1.9 Punkte): Es gab somit in Gelsenkirchen eine relativ große Zahl von Befragten, die sämtliche sechs der Personal- und Organisationsstruktur zugeordneten Schwachstellen angekreuzt hatten, und eine andere Gruppe, die nur verhältnismäßig wenige Mängel in diesem Bereich sah. Dies unterscheidet das Gelsenkirchener Ergebnis von jenem in Oberhausen, wo sich eine sehr negative durchschnittliche Bewertung mit einer relativ geringen Streuung der Angaben paarte. In Wuppertal und in Hagen fiel die Beurteilung der Personal- und Organisationsstruktur der kommunalen Vertretungskörperschaften deutlich positiver aus als im Durchschnitt der zehn Städte, doch auch zwischen diesen beiden Städten gab es aus der Streuung der Antworten resultierende Unterschiede: Die Angaben in Wuppertal wiesen, ähnlich wie in Oberhausen, eine relativ große Homogenität auf, während dieser Aspekt der Ratsarbeit in Hagen außerordentlich kontrovers eingestuft wurde, wie es auch in Gelsenkirchen der Fall war.

In Bielefeld, Essen und Dortmund waren vergleichsweise positive Einschätzungen zu verzeichnen. Diese wiesen zudem in Essen nur eine geringe Streuung auf. Die Ergebnisse in den übrigen Städten (Bochum, Köln, Duisburg) lagen relativ dicht beim Durchschnittswert der Gesamterhebung, ließen also keine städtespezifischen Besonderheiten erkennen (vgl. Tab. 6.16).

Von den Ergebnissen zum Verhältnis zwischen *Staat und Kommune* verdient eigentlich nur das aus der Stadt Köln Beachtung; denn hier unterschieden sich sowohl der Mittelwert als auch die Standardabweichung deutlich von den Kennwerten aus der Gesamterhebung. Die Kölner Ratsmitglieder neigten, verglichen mit den Befragten aus den anderen Städten, durchschnittlich zu einer sehr positiven Einschätzung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten, doch beurteilten sie diesen Sachverhalt recht uneinheitlich. Lediglich in Dortmund erreichte die Standardabweichung einen vergleichbar hohen Wert. Es liegt nahe, diese Unterschiede auf die außerordentlich günstige Finanzlage der Stadt Köln zurückzuführen: So lagen etwa die Steuereinnahmen Kölns im Jahre 1979 mit 1436 DM je Einwohner fast um die Hälfte höher als im Durchschnitt der zehn Städte (995 DM). Eine ähnliche Datenlage ergibt sich für die gemeindliche Steuerkraft, die 1978 in Köln 777 DM je Einwohner betrug, im Mittel der zehn Städte dagegen um fast 200 DM niedriger lag (578 DM; Angaben aus: Statistisches Jahrbuch der deutschen Gemeinden 1978: 376, 494f.).

Das Verhältnis zwischen *Rat und Verwaltung* wurde in Dortmund und in Wuppertal überdurchschnittlich günstig beurteilt. Dabei streuten die Angaben in Wuppertal stärker um den Mittelwert. Negativer als in den anderen Städten sahen die Ratsmitglieder

Tabelle 6.16

Analyse der Mängelstruktur in den zehn Städten Nordrhein-Westfalens										
(Mittelwert und Standardabweichung)										
	Personal-/Organisation*		Staat und Gemeinde		Rat und Verwaltung		Außendarstellung		Aufgabenbelastung	
	$\bar{x}$	$\sigma$	$\bar{x}$	$\sigma$	$\bar{x}$	$\sigma$	$\bar{x}$	$\sigma$	$\bar{x}$	$\sigma$
Bochum	3.5	1.8	1.9	0.3	1.6	0.6	2.5	1.2	3.4	0.8
Wuppertal	3.1	1.6	1.8	0.5	1.5	0.7	1.4	0.8	2.5	0.9
Oberhausen	3.9	1.6	1.9	0.3	1.8	0.4	2.5	1.0	2.6	1.2
Bielefeld	3.2	1.8	1.8	0.5	1.9	0.3	1.9	1.3	2.2	1.1
Hagen	3.1	2.0	1.9	0.5	1.8	0.5	2.1	1.3	2.7	1.2
Köln	3.5	1.8	1.3	0.8	1.7	0.6	2.5	1.1	2.9	1.0
Essen	3.2	1.5	1.8	0.4	1.6	0.7	2.6	0.7	2.9	1.0
Gelsenkirchen	3.9	2.0	1.7	0.5	1.6	0.6	2.9	0.7	3.0	0.9
Dortmund	3.2	1.8	1.8	0.7	1.5	0.5	2.5	1.0	2.5	0.9
Duisburg	3.3	1.8	1.9	0.4	1.6	0.6	2.3	1.3	2.7	1.1
Insgesamt	3.4	1.8	1.7	0.5	1.7	0.6	2.3	1.1	2.7	1.0
Eta	.16		.38		.20		.35		.29	

\* Die durchschnittliche Schwankungsbreite der Angaben um den Mittelwert kann man durch die Addition bzw. Subtraktion der Standardabweichung ( $\sigma$ ) zum Mittelwert ( $\bar{x}$ ) bzw. von diesem ermitteln. Tab. 6.14 enthält somit Angaben über die *zentrale Tendenz* (Mittelwert) und über die *Streuung* der Antworten. Die Werte sind aus den Rohpunkten der fünf Zahlen ermittelt (vgl. Fußnote zu Tab. 6.15).

in Bielefeld die Beziehungen zwischen dem Rat und der Verwaltung, und diese Einschätzung fiel verhältnismäßig homogen aus. Ein Zusammenhang zwischen diesem Ergebnis und der Vertretung der Minderheitsfraktion in der Verwaltungsspitze war nicht erkennbar; denn hinsichtlich dieses Merkmales unterschied sich lediglich die Situation in Duisburg von der der anderen Städte.

Besonders starke Kritik an der Außendarstellung des Rates gab es in Gelsenkirchen, vergleichsweise positiv äußerten sich zu diesem Punkt die Befragten in Wuppertal. Dies Ergebnis war zu erwarten, weil die Außendarstellung deutlich mit der Personal- und Organisationsstruktur der Ratsarbeit zusammenhängt, zu der ähnliche Bewertungen abgegeben wurden. Zudem hatte sich – zumindest in Gelsenkirchen – bereits in den Expertengesprächen eine deutliche Unzufriedenheit mit der Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft gezeigt. So wurde in einem der in Gelsenkirchen geführten Intensivinterviews auf die Schwierigkeit verwiesen,

„daß es keinen demokratischen Grundkonsensus zwischen SPD und CDU gibt. Es gibt weder innerfraktionelle Gespräche noch ein gemeinsames Auftreten (von CDU und SPD, OWG) in für die Stadt lebenswichtigen Fragen“.

(Expertengespräch Nr. 34, 30. 8. 79: 2)

Derselbe Befragte machte uns auf weitere Belastungen der Ratsarbeit aufmerksam, die für die hier besprochene Dimension der Ratsarbeit bzw. die Personal- und Organisationsstruktur bedeutsam sind, z. B. auf den wiederholten Auszug der Minderheitsfraktion aus Rats- und Ausschußsitzungen (S. 3), auf die Zerstrittenheit der SPD-Fraktion und der Verwaltung (S. 2) sowie auf die völlig unzulängliche organisatorische Ausstattung der Minderheitsfraktion (S. 6). Da in Wuppertal keine Expertengespräche durchgeführt wurden, sind ähnliche Hintergrundinformationen für diese Stadt nicht verfügbar.

Markante Unterschiede zwischen dem Gesamtergebnis und der Bewertung des *Aufgabenvolumens* für den Rat und für seine Mitglieder zeigten sich lediglich in Bochum (negative Beurteilung) und in Bielefeld (günstiger). Auch in Gelsenkirchen war wieder eine etwas schlechtere Einstufung der Ratsarbeit zu verzeichnen als in den meisten übrigen Städten.

Im Hinblick auf die politischen, kontextuellen und demographischen Hintergrundmerkmale gab es einige Unterschiede. Sie ermöglichen es, Trägergruppen der Kritik an der *Aufgabenbelastung* und an der *Außendarstellung* des Rates auszumachen. Die Personal- und Organisationsstruktur, die Beziehungen zwischen Staat und Kommune und diejenigen zwischen dem Rat und der Verwaltung dagegen wurden in allen Trägergruppen annähernd gleich negativ eingeschätzt. Zumindest waren feststellbare Unterschiede nicht eindeutig interpretierbar.

Kritiker der Außendarstellung der Ratsarbeit waren unter den Hochschul- (38%) bzw. Fachhochschulabsolventen (29%) deutlich schwächer vertreten als bei den Volksschulen (54%), den Mittelschülern (51%) und den Befragten mit einem Gymnasialabschluß (55%; Tau C - .15). In den älteren Befragtengruppen gab es erheblich mehr Kritiker an diesem Aspekt der Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft als bei jüngeren Ratsmitgliedern (Tau C - .14). Ein entsprechender Zusammenhang mit der Dauer der Ratszugehörigkeit, der auf eine Desillusionierung durch praktische Erfahrungen schließen ließe, bestand dagegen nicht. Sehr kritisch schätzten Angestellte die Außendarstellung des Rates ein (positiv: 17%, negativ: 52%), besonders günstig fiel das Urteil in der Restkategorie „Sonstige“ aus (Hausfrauen, Rentner, Arbeiter; positiv und negativ jeweils 32%; Beamte: 29% positiv, 45% negativ; Selbständige: 21% positiv, 43% negativ; die übrigen Antworten entfielen auf die Mittelkategorie, Cramer's V .12). Schließlich divergierte auch die Einschätzung bei den Männern (Kritik: 46%) und den Frauen (27%). Zumindest die alters- und bildungsspezifischen Bewertungen der Ratsarbeit erscheinen mir interpretierbar. Möglicherweise hat die Kritik der Absolventen niedrigerer Bildungsgänge mit einer schwächer ausgeprägten Konfliktbereitschaft zu tun. Diese Annahme liegt nahe, weil die Kritik an der parteipolitischen Polarisierung der Ratsarbeit auf diesem Faktor am höchsten läßt. Das Antwortverhalten der unteren Bildungsschichten könnte aber auch von der Vorgabe „unausgewogene soziale Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaft“ geprägt sein; denn besonders diese Gruppe ist ja von der ungleichen Vertretung der verschiedenen Bevölkerungsschichten im Rat betroffen. Auch die stärkere Kritik älterer Befragter an der Außendarstellung der Ratsarbeit könnte auf deren Abneigung gegen parteipolitische Konflikte zurückgehen (vgl. auch Kapitel 3.3.2 im vierten Teil dieser Arbeit). Weniger wahrscheinlich ist, daß die Kritik von Effizienzgesichtspunkten getragen wird; denn in diesem Falle wären ähnliche Aussagen zur Personal- und Organisationsstruktur zu erwarten.

Der Einfluß der politischen Hintergrundfaktoren ist durchweg zu schwach bzw. zu mehrdeutig, um eigens kommentiert zu werden. Nur wenige Ausnahmen seien erwähnt: Plausiblerweise äußerten sich Mitglieder des Fraktionsvorstandes weniger kritisch (37%) zur Außendarstellung als die Nicht-Eliten (48%, Tau C - .13). Dies war zu erwarten, da gerade die Fraktionseliten für diese Seite der Ratsarbeit verantwortlich sind. Befragte, die in ihrer Heimatstadt eine klare Frontstellung zwischen Mehrheits-

und Minderheitsfraktion sahen, kritisierten die öffentliche Arbeit der Vertretungskörperschaft stärker (50%) als Ratsmitglieder, die eine solche Rollendifferenzierung zwischen Regierung und Opposition in Abrede stellten (40%, Tau C  $-0.18$ ). Auch dies Teilergebnis stützt die These von der Bedeutung kommunalpolitischer Konflikte für diesen Aspekt der Ratsarbeit und für die Unterschiede im Antwortverhalten der verschiedenen Alters- und Bildungsgruppen.

Ein letztes Ergebnis sei noch erwähnt, weil es meiner Ansicht nach gewisse Rückschlüsse auf die Bedeutung der Mängelanalyse für die Bewertung der Ratsarbeit im allgemeinen zuläßt. Ich habe weiter oben darauf hingewiesen, daß der fehlende Zusammenhang zwischen den spezifischen Mängeln der Ratsarbeit (Personal- und Organisationsstruktur, Beziehung Staat – Gemeinde usw.) und der allgemeinen Bewertung der Ratsarbeit für mich einigermaßen überraschend kam. Als einzige Variable stand die Kritik an der Außendarstellung mit der Zufriedenheit mit der Ratsarbeit in einem erkennbaren Zusammenhang (vgl. Tab. 6.17).

Tabelle 6.17

<b>Zufriedenheit mit der Ratsarbeit und Kritik an der Außendarstellung des Rates</b>				
	mit der Ratsarbeit eher zufrieden	mit der Ratsarbeit eher unzufrieden	%	N
schwache Kritik	32	14	23	54
mittlere Kritik	27	35	73	31
starke Kritik	42	51	47	111
%	51	39	100	238
N	121	117		

fehlende Werte: 37; Tau C  $-0.17^*$  (Angaben in Prozentpunkten)

\* Die fehlenden Werte bleiben bei der Berechnung des Beziehungsmaßes unberücksichtigt.

Allem Anschein nach betrifft die Zufriedenheit mit der Ratsarbeit eher Stilfragen als solche der Effizienz. Wie erwähnt, gab es keinen Zusammenhang zwischen dieser Größe und den übrigen Aspekten unserer Mängelanalyse. Hätten bei der Bewertung der Ratsarbeit Effizienzgesichtspunkte eine Rolle gespielt, dann müßten auch die Aussagen zur Personal- und Organisationsstruktur und zum Aufgabenvolumen einerseits und die Zufriedenheit mit der Arbeit der Vertretungskörperschaft andererseits in Beziehung stehen. Auch die Einschätzung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung wird nunmehr besser interpretierbar: Der fehlende Zusammenhang mit der Bewertung der Verwaltungskontrolle durch den Rat deutet darauf hin, daß die Befragten die betreffenden Mängel nicht in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Kontrollmöglichkeiten des Rates sehen. Unsere Daten geben allerdings keine Aufschlüsse über andere Faktoren, die hier im Spiele sein könnten.

Bei der Kritik am Aufgabenvolumen der kommunalen Vertretungskörperschaft und der zeitlichen Belastung der Ratsmitglieder sind politische Einflußfaktoren nicht erkennbar. Abgesehen vom Bildungsniveau, das sich auf die Einstellung zur Arbeitsbelastung nicht auswirkt, gleichen gruppenspezifische Unterschiede im Antwortverhalten den bei dem

zuvor erörterten Faktor behandelten. Insoweit müssen die Ergebnisse nicht erneut vorgestellt werden: Lediglich bei den Berufsgruppen tritt eine gewisse, leicht erklärliche Verschiebung auf: Die Restgruppe der Hausfrauen, Rentner, Arbeiter usw. sieht in der zeitlichen Belastung durch die Ratsarbeit ein geringeres Problem (55%) als die übrigen drei Gruppen (Beamte: 65%, Angestellte sowie Freiberufler und Selbständige: 61% starke Kritik). Überraschend ist hieran allenfalls, daß die Kritik bei den Freiberuflern und Selbständigen nicht noch weiter verbreitet ist (vgl. Hinweise auf deren Benachteiligung durch die aus der Ratsarbeit resultierenden zeitlichen Belastungen bei *Naßmacher 1973; Gau 1983*).

Eine Gesamtbewertung der Ratsarbeit in den zehn Städten wird im Schlußkapitel dieses Bandes vorgenommen. Im Vorgriff hierauf läßt sich jedoch schon jetzt feststellen, daß in der Kritik an der Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft binnenstrukturelle, von den Fraktionen und Parteien durch eigene Anstrengungen behebbare Mängel eine wichtige Rolle spielen. Hierzu gehören vor allem Verbesserungen der Organisationsstruktur der Rats- und Fraktionsarbeit, der Rekrutierungspraxis sowie des Auftretens in der Öffentlichkeit. Wenn der kommunale Parlamentarismus krankt, dann sicher auch an Unzulänglichkeiten derer, die ihn praktizieren – so jedenfalls sehen es viele der von uns befragten Ratsmitglieder in den Großstädten Nordrhein-Westfalens.

## 7. Mängelanalyse der Fraktionsarbeit

Matthias Zender

Wenn unsere Annahme stimmt, daß großstädtische kommunale Minderheitsfraktionen auch unter den durch die Gemeindeordnung gegebenen Rahmenbedingungen derzeit wirkungsvoller arbeiten können, so müßten sich Hinweise zur (konzeptionellen) Neuorientierung der Fraktionsarbeit aus der Analyse der derzeitigen Mängelstrukturen ergeben.

Wir erhoffen uns auch Hinweise darauf, mit welchen Typen von Mandatsträgern die Minderheitsfraktionen am ehesten Verbesserungen in welchen Bereichen erzielen könnten. Dabei gehen wir von der Annahme aus, daß mit der Unterstützung derjenigen Mandatsträger zur Verbesserung der Fraktionsarbeit in bestimmten Bereichen eher gerechnet werden kann, die die entsprechenden Bereiche vorher eigens als „mangelhaft“ charakterisiert haben – im Gegensatz zu denjenigen, die die Arbeit der Fraktion hier als „gut“ bewerten. Deshalb wird im Rahmen der „qualitativen Mängelanalyse“ auch der Versuch unternommen, Mängelschwerpunkte nach Mandatsträgergruppen zu typisieren. Dieser Vergleich kann global erfolgen, denn wir können davon ausgehen, daß nur ein Teil der Mängelstrukturvarianz durch die Städtessespezifika erklärt wird.

Die Mängelanalyse der Fraktionsarbeit ist das Kernstück der Ist-Analyse. Wir werden der qualitativen Mängelanalyse die rein quantitative Mängelanalyse vorschalten. Da in der Mängelanalyse bereits weitgehend Strukturbedingungen für die Skizze eines Modells zukünftiger Arbeit großstädtischer kommunaler Minderheitsfraktionen thematisiert werden und u. E. Innovationskapazität und Planungsleistung der Fraktion „Eckpunkte“ eines solchen Modells sein können, wollen wir im Abschnitt 7.3 das Item „Langfristige Planung der Fraktionspolitik“ als wesentliche Schwachstelle großstädtischer Minderheitsfraktionen problematisieren. Nach unserer Vermutung dürften die zentralen Probleme großstädtischer Minderheitsfraktionen weniger im organisatorisch-administrativen Bereich liegen, sondern mehr in fehlender Ausrichtung der Arbeit auf politische Initiativen im Rahmen einer langfristig geplanten Konzeption zum „Machterwerb“ begründet sein.

Wir beginnen im 1. Abschnitt dieses Kapitels mit der Frage nach dem Einfluß der Minderheitsfraktionen im Rat auf die Verwaltung. Diese Frage ist wichtig im Hinblick auf die in Anlehnung an *Lowi* (1963) formulierte These, daß die Funktion der Innovation von der zweitstärksten Fraktion/Partei wahrgenommen wird. Aber wie will die Oppositionsfraktion in den Kommunalparlamenten aus ihrer Rolle heraus das tun, wenn sich herausstellen sollte, daß sie keinen Einfluß auf die Verwaltung hat?<sup>1</sup>

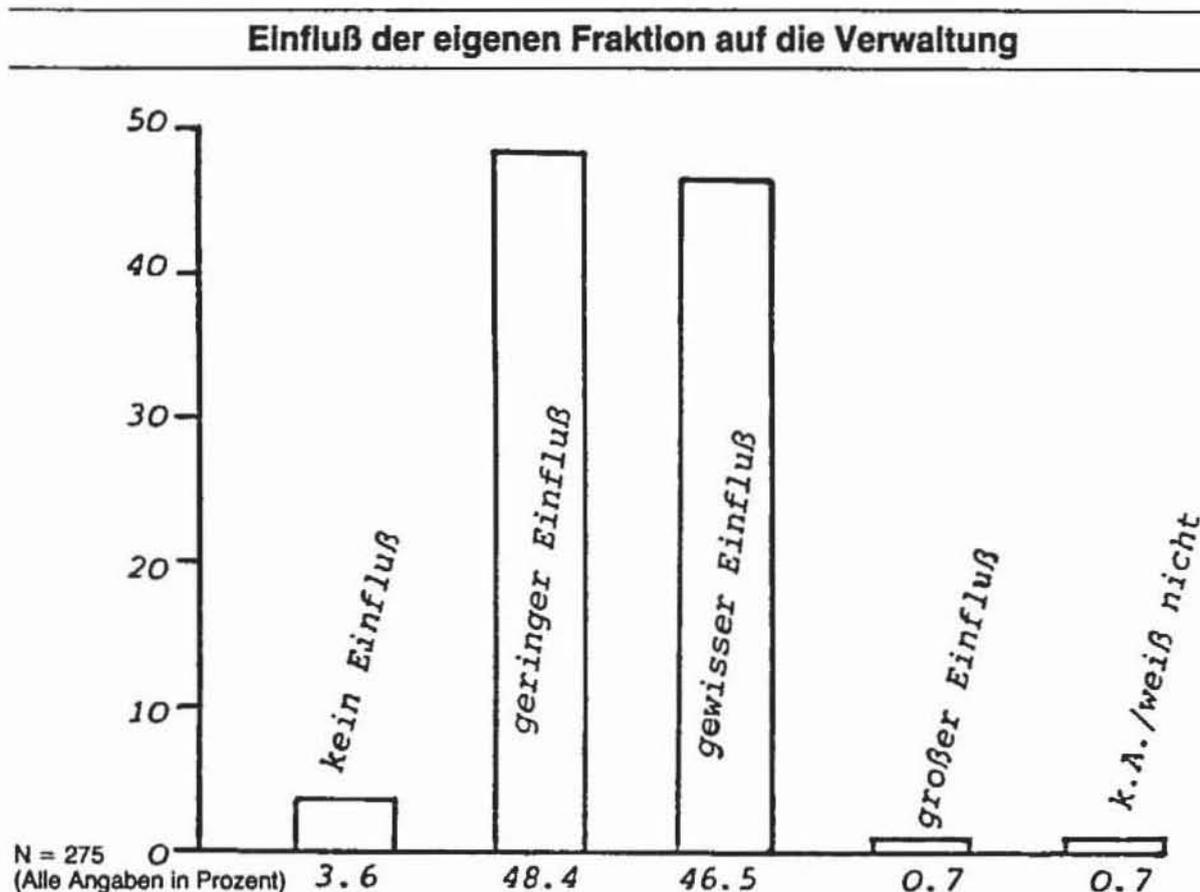
<sup>1</sup> Indirekt übernimmt die Opposition gelegentlich möglicherweise schon die Funktion der Innovation, dann nämlich, wenn – wie wir in Gesprächen mit Experten aus verschiedenen Städten gehört haben – die Mehrheitsfraktion die Vorschläge der Opposition aufgreift und sie als eigene Initiativen/Anträge in den Rat einbringt. Dies wird der Öffentlichkeit allerdings in aller Regel nicht bewußt.

## 1. Einfluß der Oppositionsfraktion im Rat auf die Verwaltung

*Gabriel* stellte fest, daß die Einschätzung der Ratsarbeit erstaunlich stark von der Perzeption des Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung geprägt ist (vgl. Kap. 6).<sup>2</sup> Wir wollen – in Anlehnung an *Gabriel* – die Frage untersuchen, ob Befragte, die den Einfluß ihrer Fraktion auf die Verwaltung vergleichsweise hoch einschätzen, auch zu einer positiven Beurteilung der Fraktionsarbeit neigen (vgl. Kap. 6). Als zusätzliche, kontrollierende, unabhängige Variablen können wir den Einfluß des Partiefaktors sowie das „Politische Kräfteverhältnis“ in der Herkunftsstadt mit berücksichtigen. Sollte sich der vermutete Zusammenhang zwischen der Einschätzung des Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung und der Beurteilung der Arbeit der eigenen Fraktion insgesamt bestätigen, wird versucht, die Varianz der Variablen „Einschätzung des Fraktionseinflusses auf die Verwaltung“ (VAR 062) zu erklären; dies halten wir auch deshalb für sinnvoll, weil diese Variable im Anschluß daran auch als unabhängige Variable Verwendung finden wird.<sup>3</sup>

Die Frage nach dem Einfluß der eigenen Fraktion auf die Verwaltung sah die Kategorien „großer“, „gewisser“, „geringer“ und „kein Einfluß“ sowie die Merkmalsausprägung „keine Angabe/weiß nicht“ vor.

Grafik 7.1



<sup>2</sup> Der von *Gabriel* errechnete Gammawert beträgt in diesem Fall .47.

<sup>3</sup> Auch *Küchler* weist besonders darauf hin, daß eine unabhängige Variable in einem Untersuchungsschritt abhängige Variable in einer nächsten Analyse sein kann. Vgl. *Küchler* 1979: 28.

Von den 275 Mandatsträgern waren lediglich 10 der Auffassung, ihre Fraktion habe überhaupt keinen Einfluß auf die Verwaltung, 48.4% attestierten ihr eher einen „geringen Einfluß“, und immerhin 46.5% der Mandatare sind der Auffassung, die Fraktion habe einen „gewissen Einfluß“. Da es sich bei den Befragten um Angehörige von Minderheitsfraktionen handelt, war nicht erwartet worden, daß sehr viele Mandatsträger der Auffassung seien, ihre Fraktion habe einen großen Einfluß auf die Verwaltung: Es wundert deshalb nicht, daß nur zwei Mandatsträger ihren Fraktionen „großen Einfluß“ bescheinigen. Allerdings überraschte, daß „nur“ 10 Mandatare ihrer Fraktion überhaupt keinen Einfluß auf die Verwaltung attestierten. Wir vermuteten hier – angesichts der insbesondere in den Ruhrgebietsstädten klaren Mehrheitsverhältnisse – einen höheren Anteil von Mandatsträgern in dieser Merkmalsklasse.

Die folgende Tabelle 7.2 verdeutlicht im einzelnen, wie unterschiedlich der Einfluß der jeweiligen Oppositionsfraktion im Rat auf die Verwaltung nach Einschätzung der Mandatsträger in den einzelnen Städten ist.

Tabelle 7.2

<b>Einfluß der Minderheitsfraktionen im Rat auf die Verwaltung – Die städtespezifische Verteilung</b>							
Stadt	Einfluß	kein Einfluß	geringer Einfluß	gewisser Einfluß	großer Einfluß	k. Angabe / weiß nicht	N
Bochum	–	–	39.1	60.9	–	–	23
Bielefeld	3.7	3.7	25.9	70.4	–	–	27
Dortmund	6.9	6.9	72.4	20.7	–	–	29
Duisburg	7.1	7.1	75.0	17.9	–	–	28
Essen	3.3	3.3	76.7	20.0	–	–	30
Gelsenkirchen	4.2	4.2	79.2	16.7	–	–	24
Hagen	–	–	19.2	76.9	3.8	–	26
Köln	2.4	2.4	29.3	61.0	2.4	4.9	41
Oberhausen	8.7	8.7	39.1	52.2	–	–	23
Wuppertal	–	–	29.2	70.8	–	–	24
Summe N=275		3.6	48.4	46.5	0.7	0.7	275

(Alle Angaben in Prozent)

Um die Frage zu erörtern, ob die Perzeption des Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung ebenfalls die Einschätzung der Fraktionsarbeit prägt, korrelieren wir die aus der Summe aller Items zur Beurteilung der Fraktionsarbeit neu gebildete Variable der summierten Beurteilung der Fraktionsarbeit (FRAARB) mit der Variablen 062 „Einfluß der Minderheitsfraktion auf die Verwaltung“.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Die hier mit FRAARB bezeichnete neugebildete Variable hat die drei Merkmalsausprägungen: (1) starke Kritik, (2) mittlere Kritik, (3) schwache Kritik. „Starke Kritik“ an der Fraktionsarbeit steht für eine deutlich negative Sicht der Arbeit der eigenen Fraktion, „schwache Kritik“ dagegen für eine insgesamt deutlich positive Sicht der Arbeit und der Leistungen der eigenen Ratsfraktion. Die Variable wurde gebildet, indem zunächst für jede einzelne Versuchsperson die Punktwerte der Items Variable 92 – Variable 113 aufaddiert wurden. Die Einzelitems konnten im Fragebogen mit „eher gut“ oder „eher schlecht“ bewertet werden. Intern wurde die Merkmalsausprägung „eher gut“ mit *drei*, die Merkmalsausprägung „eher schlecht“ mit *eins* vercodet. Somit konnte ein Befragter mindestens 22 und maximal 66 Punkte – errechnet aus  $22 \times 1$  bzw.  $22 \times 3$  – erreichen. Machte ein Befragter

Die Auswertung der Korrelation zeigt folgendes Ergebnis: Befragte, die den Einfluß ihrer Fraktion auf die Verwaltung vergleichsweise hoch einschätzen, neigen auch zu einer positiven Beurteilung der Fraktionsarbeit. Die Fraktionsarbeit ist *positiv* beurteilt, wenn an ihr insgesamt nur *schwache Kritik* ausgeübt wird.

In der nachfolgenden Tabelle 7.3 wird das detaillierte Ergebnis der Korrelationen vorgestellt.

Tabelle 7.3

<b>Einfluß der eigenen Fraktion auf die Verwaltung (VAR062) nach „Kritik an der Fraktionsarbeit“ (Index FRAARB)</b>				
FRAARB	starke Kritik	mittlere Kritik	schwache Kritik	Summe
VAR062				
kein Einfluß	15.4	2.0	2.8	10
geringer Einfluß	57.7	52.0	44.8	133
gewisser Einfluß	26.9	46.1	52.4	130
Summe N =	26	102	145	273

(Angaben in der Tabelle in Prozent)

## 2. Mängelanalyse der Arbeit großstädtischer Oppositionsfraktionen

Eine umfassende empirische Untersuchung der Mängel in der Arbeit großstädtischer Ratsfraktionen liegt noch nicht vor. Bislang sind lediglich Analysen und Überlegungen zu Teilaspekten bekannt, z. B. zur Frage der Planungskapazität, zu den Organisationsprinzipien (Ausrichtung der Fraktionsarbeitskreise an der Strukturierung der Ratsausschüsse) und zur möglichen Rolle eines wissenschaftlichen Hilfsdienstes (vgl. z. B. *Fabritius* 1971; *Vetterlein* 1974; *Gabriel* 1975; *Haungs* 1975; *Kreiter* 1975; *Kevenhörster* 1976; *Kevenhörster* u. a. 1980).

Mängel in der Arbeit einer Oppositionsfraktion dürften sich im Hinblick auf das Bemühen, ihre Position im Rat zu verbessern oder zur Mehrheitsfraktion zu werden, negativer auswirken als Mängel in der Arbeit der Mehrheitsfraktionen auf deren Bemühen, das bestehende politische Kräfteverhältnis zu stabilisieren. Denn anders als die Oppositionsfraktionen kann die Minderheitsfraktion – wie dies die Expertengespräche bestätigten – nicht oder wenigstens nicht in dem Maße auf die Unterstützung der Verwaltung zurückgreifen.

Es konnte erwartet werden, daß die Fraktionen selbst im Hinblick auf die Entwicklung praktischer Verbesserungsvorschläge an der Erstellung eines „Leistungsbildes“ der

zu einem Item keine Angabe oder gab ausdrücklich eine Position zwischen den beiden Merkmalsausprägungen „eher gut“ und „eher schlecht“ an, so wurde die Antwort in diesem Fall mit *zwei* vercodet, also „quasi“ neutralisiert; dies ermöglichte es uns, den Index FRAARB mit 273 von 275 Mandatsträgern zu bilden. Der Punktwertbereich für die drei Merkmalsausprägungen starke, mittlere und schwache Kritik wurde nach rein mathematischen Gesichtspunkten festgelegt. Jede Merkmalsausprägung umfaßt eine Spanne von 15 Punkten: 22 bis 36 ist gleich Merkmalsausprägung 1 (starke Kritik), 37–51 ist gleich Merkmalsausprägung 2 (mittlere Kritik) und 52–66 ist gleich Merkmalsausprägung 3 (schwache Kritik). Die Einteilung der Merkmalsklassen nach diesem rein mathematischen Kriterium ist gewählt worden, um die Bedingungen für einen möglichst objektiven Vergleich zwischen den einzelnen Städten auf der Basis der quantitativen summierten Bewertung der Fraktionsarbeit konstant zu halten.

Tabelle 7.4

<b>Mängelanalyse der Fraktionsarbeit</b>		
V092	Organisation der Fraktionsarbeit	<b>(18)</b> 23.3
V093	Ablauf der Fraktionssitzungen	( <b>5</b> ) 39.3
V094	Abgrenzung u. Arbeitsweise d. Fraktionsarbeitskreise	<b>(10)</b> 31.6
V095	Fleiß der Fraktionsmitglieder	( <b>7</b> ) 36.7
V096	Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung	( <b>3</b> ) 53.1
V097	Beziehung zwischen Fraktion und lokaler Parteiorganisation	<b>(13)</b> 27.6
V098	Unterstützung der Fraktion durch KPV	( <b>6</b> ) 38.5
V099	Vorbereitung der Ausschusssitzungen durch die Fraktion	<b>(16)</b> 26.2
V100	Koordination von Fraktions-, Rats- und Ausschubarbeit	<b>(11)</b> 30.5
V101	Geschlossenheit bei Abstimmungen	<b>(19)</b> 22.2
V102	Öffentlichkeitsarbeit	( <b>8</b> ) 35.3
V103	Presseberichterstattung über die Fraktionsarbeit	( <b>4</b> ) 50.2
V104	Vorbereitung der Fraktionssitzungen	<b>(17)</b> 25.1
V105	Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Fraktionsgeschäftsstelle	<b>(15)</b> 26.9
V106	Qualifikation der Fraktionsmitglieder	<b>(20)</b> 21.8
V107	Einbeziehung der parteiangehörigen Dezerenten in die Fraktionsarbeit	<b>(14)</b> 27.6
V108	Persönliches Verhältnis zwischen den Fraktionsmitgliedern	( <b>9</b> ) 32.4
V109	Unterstützung der Fraktionen durch die Bundes-/Landespartei	( <b>1</b> ) 79.6
V110	Vorbereitung der Ratssitzungen durch die Fraktionen	<b>(22)</b> 17.5
V111	Politische Initiativen durch die Fraktion	<b>(12)</b> 29.8
V112	Darstellung der Fraktionsmeinung in Ratssitzungen	<b>(21)</b> 18.5
V113	Langfristige Planung der Fraktionspolitik	( <b>2</b> ) 55.3
	<b>SUMME Prozentwerte</b>	749.0
	<b>SUMME Prozentwerte Mängel (1) – (6)</b>	316.0
	<b>Durchschnitt</b>	34.1
	<b>Durchschnitt Mängel (1) – (6)</b>	52.7

N = 275  
(Angaben in Prozent; fette Zahlen geben den Rangplatz an)

eigenen Arbeit interessiert sind, zumal sich so jedem einzelnen Fraktionsmitglied – ohne daß Fraktionskollegen oder gar der Fraktionsvorstand von der persönlichen Einstellung Kenntnis erhielten – die Chance bot, *anonym* an der Erstellung des „Leistungsbildes“ mitzuwirken.<sup>5</sup>

Um einen Überblick zu gewinnen, wie die befragten Mandatsträger die Arbeit und Leistungsfähigkeit ihrer Fraktion beurteilen, legten wir ihnen eine Liste mit insgesamt 22 Items vor. In den vorangegangenen Expertengesprächen waren diese Items auf die Fragen nach Mängeln in der Fraktionsarbeit genannt worden. Jedes der 22 Items konnte entweder positiv („eher gut“) oder negativ („eher schlecht“) bewertet werden. Die Tabelle 7.4 zeigt das Gesamtergebnis der Beurteilung aller 22 Bereiche/Items der Fraktionsarbeit. Die in der Tabelle enthaltenen Prozentangaben beziehen sich auf die negativen („eher schlecht“) Bewertungen der Befragten und geben damit die Mängelstruktur wieder.

Bei einer ersten Betrachtung des Gesamtergebnisses überrascht zunächst, daß ein eher extern verursachter Mangel wie „Unterstützung der Fraktionen durch die Bundes-/Landespartei“ von den Mandatsträgern für besonders wichtig gehalten wird. 80% der insgesamt 275 Mandatsträger bewerteten diesen Punkt in seiner Auswirkung auf die Fraktionsarbeit negativ.<sup>6</sup> Tatsächlich dürften Mängel in der Fraktionsarbeit nur zu einem geringen Teil auf eine fehlende oder nicht ausreichende Unterstützung durch die Bundes-/Landespartei zurückgehen.

Auffallend ist auch, daß die Fraktionen in ihrer spezifischen Situation als „Minderheit“ generell besonders den Bereich „Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung“ negativ beurteilen.

<sup>5</sup> Diese Form der Erfassung von Meinungen und Bewertungen hat sich – wie wir das in der Reaktion auf die zwischenzeitlich in sechs Städten vorgestellten stadtspezifischen Einzelauswertungen beobachten konnten – besonders deshalb bewährt, da „Kommunalpolitiker“ – wenn sie sich direkt, z. B. als Fraktionsvorsitzende, von den Ergebnissen betroffen fühlten – diesmal Untersuchungsergebnisse nicht als das Ergebnis überwiegend wissenschaftlich-theoretischer Überlegungen „abqualifizieren“ konnten. Bereits die reine Darstellung des Ergebnisses, in welchen Bereichen die Fraktionsarbeit positiv oder negativ von einem wie hohen Anteil der Fraktionsmitglieder bewertet wurde, löste fraktionsinterne Diskussionen aus; in diesen Diskussionen engagierten sich dann – so vermuten wir aufgrund eigener Beobachtung und Schilderungen Dritter – besonders diejenigen Fraktionsmitglieder, deren gleichlautende und ähnliche Kritik in der Vergangenheit mit der Bemerkung, dies sei „ja wohl lediglich eine Einzelmeinung“ und spiegele nicht die Auffassung eines größeren Kreises von Fraktionsmitgliedern wider, „abgewiegelt“ wurde.

<sup>6</sup> Die Expertengespräche geben Anlaß zu der Vermutung, daß dieses Item von den Befragten aus unterschiedlicher Motivation heraus negativ bewertet wurde. Natürlich spielt eine Rolle, daß sich eine Reihe großstädtischer Minderheitsfraktionen – siehe z. B. die Auseinandersetzung um den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr – bei ihrer kommunalpolitischen Entscheidungsvorbereitung von den übergeordneten Parteigremien „allein gelassen fühlen“. Andererseits dürfte ebenso unbestritten sein, daß eine generelle Unterstützung durch Dritte von der Fraktion im Hinblick auf die Autonomie der lokalen Parteiverbände und der – konstatierten – weitgehenden Autonomie der Fraktion in kommunalpolitischen Fragen doch eher skeptisch betrachtet wird. Mit der Frage, ob eine generelle Unterstützung von der Fraktion überhaupt gewünscht wird, verknüpft ist auch die Frage danach, wieso bislang bereits geleistete Unterstützung nicht angenommen worden oder nicht ausreichend ist. Vielfach unklar dürfte auch im Falle der gewünschten Unterstützung sein, wie sich diese inhaltlich und organisatorisch in die Fraktionsarbeit „hineinvermitteln“ läßt. Und auf einen letzten Punkt sei hier hingewiesen: Eine Kritik der Leistungen externer, hier der überregionalen, Parteiinstanzen dürfte auch eine gewisse Ventilfunktion zum Abbau von Frustrationen hinsichtlich der eigenen Leistungen als Minderheitsfraktion haben.

Dagegen beurteilen  $\frac{3}{4}$  der Mandatsträger die „Einbindung der (eigenen) parteiangehörigen Dezernenten in die Fraktionsarbeit“ als „eher gut“.

In der „Mängelliste“ folgen die Items, die binnenstrukturelle Merkmalsbereiche repräsentieren erst an zweiter Stelle mit Abstand zu der Gruppe der „eher extern“ bewirkten Mängel in der Fraktionsarbeit. Hier ist vor allem der Bereich „langfristige Planung der Fraktionspolitik“<sup>7</sup> zu benennen.

## 2.1 Quantitative Mängelanalyse der Fraktionsarbeit

In der Tabelle 7.4 ist neben der Auflistung der Häufigkeitsverteilung über alle 22 Items für jedes einzelne Item angegeben, welchen Rangplatz es in der „Hierarchie der Mängel“ einnimmt.<sup>8</sup>

Alle Prozentwerte sind in der Tabelle außerdem zu einem Ergebnis „Summe Prozentwerte“ aufaddiert, und es wird berechnet, wie hoch durchschnittlich der Anteil der Mandatsträger ist, die ein Item negativ bewerten. Dies gleiche Verfahren ist zusätzlich für die Items auf den Rangplätzen 1–6 getrennt angewandt; ebenso ist der Durchschnittswert getrennt ausgewiesen worden.

Die folgende Aufstellung gibt einen zusammenfassenden Überblick über die 6 am häufigsten genannten „mangelhaften Bereiche“ in der Fraktionsarbeit.

1. Unterstützung der Fraktionen durch die Bundes-/Landespartei
2. Langfristige Planung der Fraktionspolitik
3. Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung
4. Presseberichterstattung über die Fraktionsarbeit
5. Ablauf der Fraktionssitzungen
6. Fleiß der Fraktionsmitglieder.

Im nächsten Schritt bilden wir durch Addition der Punktwerte, die den Reaktionen der Befragten auf die einzelnen Antwortvorgaben zugeordnet waren, für jeden einzelnen Befragten einen Gesamtpunkt.

Der Minimalwert der dichotomisierten Items beträgt „1“, der Maximalwert „3“. Bei einer Gesamtzahl von 22 Items konnte also ein Befragter minimal 22 und maximal 66 Punkte erreichen.

„Starke Kritik“ an der Fraktionsarbeit insgesamt übten – nach unserer auf mathematischen Kriterien basierenden Einteilung – 10% der Mandatsträger. Auf die Kategorie „mittlere Kritik“ entfielen 37% der Antworten. „Schwache Kritik“ an der Fraktionsarbeit insgesamt übten 53% der Mandatsträger. Es äußern also knapp die Hälfte der Mandatsträger mehr oder minder deutlich Kritik an der Fraktionsarbeit insgesamt.

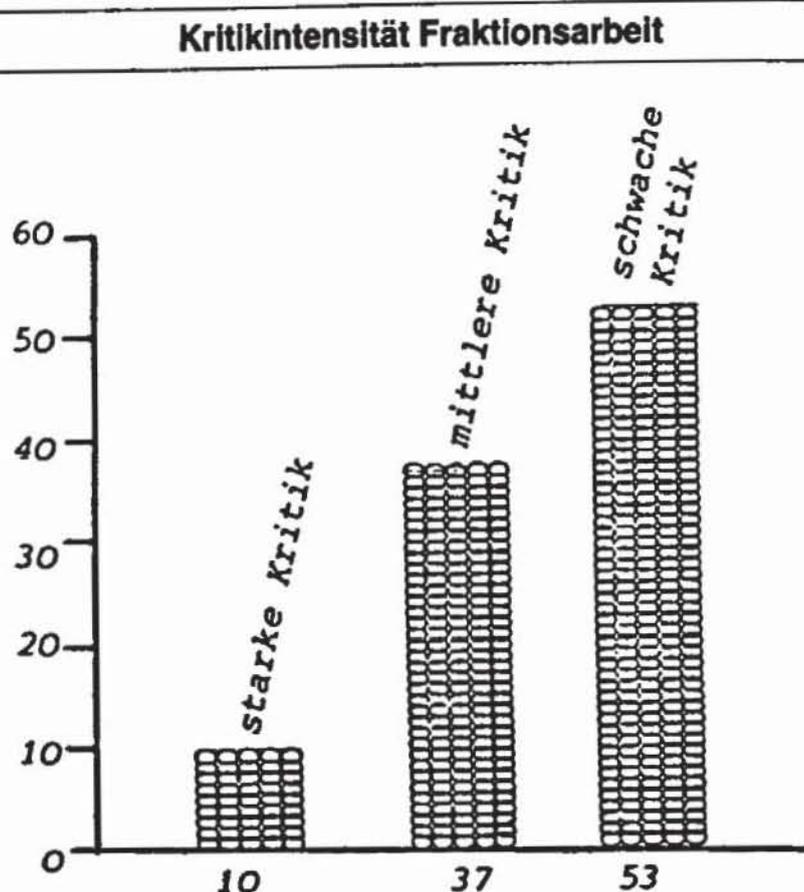
Wir wollen nun analysieren, ob für die drei Gruppen von Mandatsträgern mit unterschiedlicher „Kritikintensität“ (starke/mittlere/schwache Kritik) unterschiedliche strukturelle Merkmale signifikant sind.

<sup>7</sup> Mit diesem Bereich werden wir uns noch ausführlich im Abschnitt 7.3 befassen.

<sup>8</sup> Die Rangplätze sind mit 1 (höchster Prozentwert) beginnend bis 22 (niedrigster Prozentwert) durchnumeriert, wobei bei gleichen Prozentpunktwerten ein Rangplatz doppelt vergeben und der nächstfolgende übersprungen wird.

Die folgende Grafik 7.5 veranschaulicht noch einmal das Ergebnis der Verteilung.

Grafik 7.5



N = 275 (Alle Angaben in Prozent und gerundet)

Dabei zeigen sich folgende Tendenzen:

Die Kritik an der Fraktionsarbeit insgesamt nimmt mit steigendem Bildungsstand deutlich zu, dagegen nimmt sie mit steigendem Alter, längerer Parteimitgliedschaft und längerer Zugehörigkeit zum Rat ab. Der Bewertungsindex „FRAARB“ korreliert ferner – erwartungsgemäß<sup>9</sup> stark – mit der Variablen „Herkunftsstadt“ und schwächer mit dem ausgeübten Beruf des Befragten. Die positive Korrelation zwischen FRAARB und Mandatsdauer sowie Dauer der Parteimitgliedschaft sind aber z. T. als Interkorrelationseffekt zum „Alter“ zu verstehen.

## 2.2 Qualitative Analyse der Mängelstruktur

Die von uns auf der Grundlage der Expertengespräche zur Beurteilung der Fraktionsarbeit durch die Mandatsträger formulierten 22 Items lassen sich nach inhaltlichen Ge-

<sup>9</sup> Erwartungsgemäß deshalb, weil wir nach den Expertengesprächen von erheblichen Unterschieden in der Art der Mängel wie auch der Wirkungsintensität für die Fraktionsarbeit ausgehen konnten.

sichtspunkten zu folgenden Gruppen zusammenfassen:

- Bedingungen für Fraktionsarbeit
  - materieller Art
  - personeller Art
  - konzeptioneller Art
- Beziehungen/Zusammenarbeit von Fraktionen und
  - Parteigremien
  - Verwaltung
- Bild der Fraktion in der Öffentlichkeit.

Nach dieser inhaltlichen Ordnung ist eine Zuordnung der Items zu folgenden Gruppen plausibel.

1. *Materielle Bedingungen, Anlage und Ablauf der Fraktionsarbeit:*

- Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Fraktionsgeschäftsstelle
- Organisation der Fraktionsarbeit
- Abgrenzung und Arbeitsweise der Fraktionsarbeitskreise
- Vorbereitung und Ablauf der Fraktionssitzungen
- Vorbereitung der Ausschusssitzungen durch die Fraktion
- Vorbereitung der Ratssitzungen durch die Fraktion
- Koordination von Fraktions-, Rats- und Ausschubarbeit
- Geschlossenheit bei Abstimmungen

2. *Personelle Bedingungen der Fraktionsarbeit:*

- Fleiß der Fraktionsmitglieder
- Qualifikation der Fraktionsmitglieder
- Persönliches Verhältnis zwischen den Fraktionsmitgliedern

3. *Beziehungen/Zusammenarbeit von Fraktion und Parteigremien:*

- Unterstützung der Fraktion durch KPV
- Beziehung zwischen Fraktion und lokaler Parteiorganisation
- Unterstützung der Fraktion durch die Bundes-/Landespartei

4. *Beziehungen/Zusammenarbeit von Fraktion und Verwaltung:*

- Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung
- Einbeziehung der parteiangehörigen Dezenten in die Fraktionsarbeit

5. *Bild der Fraktion in der Öffentlichkeit:*

- Öffentlichkeitsarbeit
- Presseberichterstattung über die Fraktionsarbeit
- Geschlossenheit bei Abstimmungen

6. *Konzeptionelle Bedingungen für Fraktionsarbeit:*

- Langfristige Planung der Fraktionspolitik
- Politische Initiativen durch die Fraktion
- Darstellung der Fraktionsmeinung in Ratssitzungen
- Geschlossenheit bei Abstimmungen

Wir gehen *nicht* davon aus, daß dies die einzig mögliche Itemklassifikation ist. Ebenso falsch wäre die Annahme, daß ein Item grundsätzlich ausschließlich *einem* Bereich

zugeordnet werden müsse. Wir sind der Auffassung, daß z. B. das Item „Geschlossenheit bei Abstimmungen“ sowohl den materiellen und den konzeptionellen Bedingungen zugerechnet werden muß, darüber hinaus auch mit das Bild der Fraktion in der „Öffentlichkeit“ konstituieren kann. Die Faktorenanalyse dürfte dann zeigen, an der Konstituierung welchen Faktors das Item stärker beteiligt ist.

Die Faktorenanalyse ermöglicht es uns, einen Set von Variablen oder Items auf einige gemeinsame Faktoren zu reduzieren. Wir haben vorhin die Items, mit denen wir die Mängelstruktur der Fraktionsarbeit erfassen wollen, theoretisch nach 6 Bereichen klassifiziert. Die Faktorenanalyse ermöglicht nun eine „explorative Ordnung“ der Items bzw. Variablen und damit die Identifikation der Faktoren, die den Items bzw. Variablen zugrundeliegen. Außerdem können Hypothesen über Beziehungen von Items und Variablen überprüft werden.<sup>10</sup>

Im vorliegenden Fall der Beurteilung der Fraktionsarbeit soll die faktorenanalytische Untersuchung deutlich machen, wie der thematische Bereich „Fraktionsarbeit“ strukturiert werden kann (vgl. *Stadtler* 1980: 56).

Alle 22 Items wurden zunächst einer Hauptkomponentenanalyse unterzogen. Für die Anzahl der analyserelevanten Faktoren ist das Kaiser-Kriterium (Eigenwerte über 1.0) maßgeblich. Es wurden sechs Faktoren mit einem Eigenwert über 1.0 extrahiert; diese erklären insgesamt 66.2% der Gesamtvarianz, weshalb wir die in der Itemstruktur liegenden „Dimensionen“ mit sechs voneinander unabhängigen Faktoren beschreiben wollen.

Die Hauptkomponentenanalyse ohne Iterationen erbrachte zunächst folgende Ergebnisse:

1. Alle 22 Items weisen auf der Hauptkomponente (hier dem Faktor 1) eine positive Ladung auf. Damit bestätigt sich unsere Annahme, daß die nach den Expertengesprächen formulierten 22 Items *eine* Dimension beschreiben. Diese einheitliche Dimension können wir mit „Mängelstruktur der Fraktionsarbeit“ umschreiben.

2. Unsere Annahme, daß die 22 Items sich in 6 Gruppen einteilen lassen, wird durch die faktorenanalytische Untersuchung gestützt: Die „Mängelstruktur der Fraktionsarbeit“ läßt sich mit sechs prinzipiellen Komponenten oder Faktoren adäquat beschreiben.<sup>11</sup>

3. Die Höhe der Ladungen auf der Hauptkomponente (schwache Ladung unter 0.20) läßt uns folgende Items bereits jetzt anders als die übrigen Items gewichten:

- (a) Unterstützung der Fraktion durch die Bundes-/Landespartei
- (b) Einbeziehung der parteiangehörigen Dezernenten in die Fraktionsarbeit
- (c) Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung.

Es fällt auf, daß alle diese drei Items die Mängelstruktur im *nicht*-binnenorganisatorischen Bereich der Arbeit großstädtischer Oppositionsfraktionen messen. Dies ist ein indirekter Hinweis darauf, daß es sich bei Mängeln im *binnen*-organisatorischen Feld der Fraktionsarbeit weitgehend um Bereiche handeln dürfte, in denen die Fraktionen

<sup>10</sup> Vgl. zur Beschreibung der Faktorenanalyse *Kerlinger* 1979, hier: 1078 und 1108.

<sup>11</sup> In Anbetracht der Heterogenität der Bedingungen in den 10 Minderheitsfraktionen, auf deren Hintergrund die Itembewertung gesehen werden muß, ist hier die mit sechs Faktoren erreichte Varianzerklärung von 66.2% als gut zu bezeichnen. Hinzu kommt, daß in der nicht erklärten Varianz keine „Stichprobenfehleranteile“ enthalten sind.

selbst und ohne Unterstützung Außenstehender für eine Verbesserung ihrer Leistungen sorgen könnten.<sup>12</sup>

Die Extraktion der Faktoren nach der Hauptkomponentenmethode hat zum Ziel, mit möglichst wenigen Faktoren möglichst viel der gemeinsamen Varianz zu erklären (vgl. *Stadtler* 1980: 57). Nur Faktoren, die rotiert worden sind, sind auch inhaltlich interpretierbar. In unserem Fall ist das Verfahren der „schiefwinkligen“ Rotation angebracht, da hier der Tatsache Rechnung getragen wird, daß die Dimensionen miteinander korrelieren (vgl. *Holm* [Hrsg.] 1976: 28).

Auch die schiefwinkelige Faktorenrotation führt in unserem Falle dazu, daß sich nur bei wenigen Items hohe Faktorladungen ergeben.<sup>13</sup> Je nachdem, wie stark ein Merkmal (Item/Variable) mit einem Faktor verbunden ist, gilt es als *guter, mittelmäßiger, mäßiger* oder *schlechter Repräsentant des Faktors*. Items mit Ladungen über 0.70 werden in der Literatur oft als „gute“, Items mit Ladungen zwischen 0.50 bis 0.70 als „mittelmäßige“, Items mit Ladungen zwischen 0.30 bis 0.50 als „mäßige“ und Items mit Ladungen unter 0.30 als „schlechte“ Repräsentanten des Faktors bezeichnet (vgl. dazu *Stadtler* 1980: 56).<sup>14</sup>

Wir stellen jetzt zunächst das Ergebnis der Faktorenanalyse vor. Die nachfolgende Tabelle 7.6 zeigt die Faktorstrukturmatrix nach der Hauptkomponentenanalyse mit anschließender schiefwinkliger Rotation.

Faktor 1 können wir als „*Führungs- und Managementfaktor*“ bezeichnen. Die höchsten Ladungen auf diesem Faktor weisen die Variablen „Koordination von Fraktions-, Rats- und Ausschubarbeit“ (0.78), „Ablauf der Fraktionssitzungen“ (0.76), „Vorbereitung der Ausschusssitzungen durch die Fraktion“ (0.70), „Vorbereitung der Fraktionssitzungen“ (0.69), „Vorbereitung der Ratssitzungen durch die Fraktion“ (0.66), „Organisation der Fraktionsarbeit“ (0.65) und „Langfristige Planung der Fraktionspolitik“ (0.61) auf. Ebenfalls deutlich höhere – und auch positive – Ladungen als die restlichen 12 Items weisen auf „Politische Initiativen durch die Fraktion“ (0.47) und „Darstellung der Fraktionsmeinung in Ratssitzungen“ (0.42). Die Null-Ladungen dieses Faktors auf den Variablen 96, 103 und 109 sind verträglich mit unserer Interpretation des Faktors, denn in bemängelter verwaltungsmäßiger und (überlokaler) parteiseitiger Unterstützung

<sup>12</sup> Auch *Gabriel* hat aus der Analyse der Mängelstruktur der Ratsarbeit ein ähnliches Resultat gewonnen. Für ihn ist unter praktischen Gesichtspunkten bedeutsam, daß der erste (wichtigste) Faktor, anders als nach den Häufigkeitsverteilungen über die 19 Items zu erwarten, in erster Linie Mängel identifiziert, die in der Arbeit der Parteien bzw. Fraktionen angelegt und von diesen durch eigene Anstrengungen gemildert werden können. Insbesondere gilt dies für Kandidatenauslese und -schulung sowie das Fraktionsmanagement (vgl. Kap. 6, Abschnitt 3.2.2.2.).

Daß das Item „Unterstützung der Fraktionen durch KP“ (Faktorladung 0.32) nicht auch die gleiche schwache Ladung aufweist, hängt möglicherweise damit zusammen, daß nicht alle Befragten die Frage nach der Unterstützung auf die „überlokale Ebene“ bezogen, sondern die Unterstützung der großstädtischen (lokalen) kommunalpolitischen Vereinigung gemeint haben können. Eine andere mögliche Annahme ist die, daß, wenn überhaupt externe Unterstützung, noch am ehesten die durch die KP denkbar ist.

<sup>13</sup> *Clauß/Ebner* 1979: 437 sind – im Gegensatz zu *Stadtler* 1980: 57 – der Auffassung, daß das Prinzip der Einfachstruktur durch schiefwinklige besser als durch orthogonale Rotation zu erreichen ist.

<sup>14</sup> Wir orientierten uns in der Regel an dieser in der Umfrageforschung validierten Klassifikation als den auch für unsere Darstellung und Interpretation adäquaten Kategorien.

Tabelle 7.6

### Mängelanalyse der Fraktionsarbeit: Faktorstruktur

(Faktorenextraktion nach der Hauptkomponentenanalyse; schiefwinkelige Rotation)

	FAKTOR 1	FAKTOR 2	FAKTOR 3	FAKTOR 4	FAKTOR 5	FAKTOR 6	
VAR092 Organisation der Fraktionsarbeit	0.65291	0.38978	0.21504	0.20232	-0.09190	0.04002	
VAR093 Ablauf der Fraktionssitzungen	0.75570	0.28095	0.15964	0.13321	-0.30789	0.05947	
VAR094 Abgrenzung u. Arbeitsweise d. Fraktionsarbeitskreise	0.52665	0.12641	-0.14194	0.44566	0.08156	-0.11329	
VAR095 Fleiß der Fraktionsmitglieder	0.27553	0.27577	0.12386	0.35129	-0.67738	-0.28765	
VAR096 Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung	0.00583	0.12847	0.77968	-0.00666	-0.13057	-0.04659	
VAR097 Beziehung zw. Fraktion u. lokaler Parteiorganisation	0.25129	0.41047	0.17859	-0.19173	-0.16977	0.04092	
VAR098 Unterstützung der Partei durch KPv	0.22066	0.15019	0.22830	0.03001	-0.23177	-0.61553	
VAR099 Vorbereitung d. Ausschusssitzungen durch die Fraktion	0.69901	0.08846	-0.01703	-0.04556	-0.39534	-0.09901	
VAR100 Koordination v. Fraktions-/Rats- u. Ausschubarbeit	0.78137	0.19288	0.13079	0.00757	-0.22395	-0.11384	
VAR101 Geschlossenheit bei Abstimmungen	0.13488	-0.00084	-0.16959	0.65815	-0.25736	0.05401	
VAR102 Öffentlichkeitsarbeit	0.25106	0.85795	0.06858	0.08204	-0.23407	-0.05056	
VAR103 Presseberichterstattung ü. die Fraktionsarbeit	0.06146	0.77622	-0.03420	0.13471	-0.19227	-0.07541	
VAR104 Vorbereitung der Fraktionssitzungen	0.69185	0.24973	0.18246	0.01699	-0.38341	0.03642	
VAR105 Ausst. u. Leist.fähigkeit d. Fraktionsgeschäftsstelle	0.13071	0.18273	0.29495	0.69822	-0.05299	-0.02888	
VAR106 Qualifikation der Fraktionsmitglieder	0.22645	0.27566	0.14225	0.08860	-0.70912	-0.17440	
VAR107 Einbez. parteiangehöriger Dez. in Fraktionsarbeit	0.15073	-0.09064	0.66164	0.01138	-0.01771	-0.20075	
VAR108 Persönliches Verhältnis zw. Fraktionsmitgliedern	0.34300	0.22264	0.00184	0.07484	-0.55544	0.30262	
VAR109 Unterst. d. Fraktion d. Bundes-/Landespartei	-0.03848	0.02446	0.04742	-0.02901	0.01434	-0.79669	
VAR110 Vorbereitung d. Ratssitzungen durch Fraktion	0.65740	0.15005	0.12675	-0.09236	-0.53330	0.02580	
VAR111 Pol. Initiativen durch die Fraktion	0.46877	0.53873	0.05868	-0.14671	-0.47724	-0.11134	
VAR112 Darstellung d. Frak.meinung in Ratssitzungen	0.41856	0.32962	0.22773	-0.15538	-0.58702	0.04660	
VAR113 Längerfristige Planung d. Fraktionspolitik	0.61455	0.58796	0.14947	-0.01348	-0.22772	-0.00360	
EIGENWERT	4.54	2.93	1.51	1.41	2.91	1.16	
ANTEIL AN DER GESAMT-VARIANZ Summe :	66.2%	20.8	13.4	6.9	6.5	13.3	5.3
ANTEIL AN DER AUFGELÄRTEN VARIANZ Summe :	100.0%	31.4	20.3	10.4	9.8	20.1	8.0

manifestieren sich wohl eher grundsätzliche Probleme der Arbeit als Oppositionsfraktion (Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung) und als kommunale Ratsfraktion generell (Unterstützung der Fraktionen durch die Bundes-/Landespartei). Und mit Sicherheit ist die „Presseberichterstattung über die Fraktionsarbeit“ kein ursächliches Problem der Fraktionsführung und des Fraktionsmanagements.

Die mäßig hohen Ladungen auf den Variablen 111 „Politische Initiativen der Fraktion“ und 112 „Darstellung der Fraktionsmeinung in Ratssitzungen“ lassen sich ohne weiteres mit unserer Interpretation als „Führungs- und Managementfaktor“ in Einklang bringen: Fehlende politische Initiativen durch die Fraktion werden von den Befragten in aller Regel der Fraktionsführung angelastet, und in der Darstellung der Fraktionsmeinung in den Ratssitzungen spiegeln sich sowohl vorherige Leistungen des Fraktionsmanagements als auch die Funktion der Fraktionsführung wider, aktuelle und zukünftige politische Konzeptionen der Opposition in einem „Forum“, dem Rat selbst und der Öffentlichkeit, vorzustellen.<sup>15</sup>

Der Vergleich mit unserer theoretischen Einteilung der 22 Items in Gruppen zeigt, daß 6 von 8 in einer ersten Gruppe zusammengefaßten Items und die 3 zusätzlichen Items aus der Gruppe 6 „konzeptionelle Bedingungen für wirkungsvolle Fraktionsarbeit“ diesen „Führungs- und Managementfaktor“ konstituieren. Damit haben die Mandatsträger materielle Bedingungen, organisatorische Anlage und Ablauf der Fraktionsarbeit mit den inhaltlichen Bedingungen und dem Sinn und Zweck gut organisierten technischen Ablaufs im Hinblick auf politisch eigenständiges Wirken der Oppositionsfraktion verknüpft.

Wir stellen fest, daß sämtliche hier zitierten Variablen mit Ladungen über 0.40 bis max. 0.78 nach der gewählten Einschätzung als mäßige bis gute Repräsentanten des Faktors 1 gelten. Deshalb können alle zusammen genommen zur Festlegung des mit „Führungs- und Managementfaktor“ verbalisierten „begrifflichen Konzepts“ für diesen Faktor herangezogen werden.

Der Faktor 1 erklärt 31.4% Varianz. Wenn wir – mit *Stadtler* – davon ausgehen, daß der Beitrag eines einzelnen Faktors zum Prozentsatz der Varianzerklärung ausdrückt, „wie bedeutsam oder weniger bedeutsam die entsprechende Dimension für die Erklärung der gefundenen Struktur des Merkmalsgefüges ist“ (*Stadtler* 1980: 57), so stellen wir anhand dieses Varianzanteiles fest, daß es sich bei dem Faktor 1 um den für die Erklärung der Mängelstruktur der Fraktionsarbeit wichtigsten Faktor handelt. Und im Hinblick auf praktische Konsequenzen gilt: „Ein Faktor mit hoher Varianz ist bei der Umsetzung der Ergebnisse der Faktorenanalyse in die Praxis stärker zu berücksichtigen als ein Faktor mit geringer Varianz“ (*Stadtler* 1981: 57).

Das Ladungsmuster des zweiten Faktors zeigt sehr hohe Ladungen auf den Variablen „Öffentlichkeitsarbeit“ (0.86) und „Presseberichterstattung über die Fraktionsarbeit“ sowie hohe Ladungen auf den Variablen „langfristige Planung der Fraktionspolitik“ (0.59) und „politische Initiativen durch die Fraktion“ (0.54).

<sup>15</sup> Auch die mit nur 0.13 sehr schwach ladende Variable „Geschlossenheit bei Abstimmungen“ spricht nicht gegen unsere Annahme. Denn die Herstellung der Geschlossenheit der Fraktion kann gelegentlich den vollen „Einsatz“ der Fraktionsführung erfordern, konstituiert aber sicherlich nicht „originär“ den Führungs- und Managementfaktor.

Das Ladungsmuster dieses Faktors legt die Annahme nahe, daß der Faktor etwas mit dem Bild der Fraktion in der Öffentlichkeit zu tun hat. Wir wollen diesen Faktor deshalb als „Imagefaktor“ kenntlich machen. Genauer betrachtet sind es im Prinzip zwei Komponenten, die diesen Faktor konstituieren. Das Bild der Fraktion in der Öffentlichkeit hängt zunächst einmal wesentlich davon ab, welches politische Profil die Fraktionen durch ihre politischen Initiativen im Rat und in der Stadt sowie durch eine langfristige Planung der Fraktionspolitik – im positiven wie im negativen Sinne – gewinnen. Dies ist die Grundlage für die zweite Komponente, nämlich wie die Fraktion in der Öffentlichkeit dargestellt ist. Vermutlich kann die Fraktion dies im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit und durch den Einsatz eigener Medien – wie z. B. eigener Zeitungen oder Flugblätter – in der Regel allerdings nur noch zu einem geringen Teil selbst bewirken. Von entscheidender Bedeutung ist, wie die lokalen Medien – und hier in erster Linie die Lokalpresse – über die Arbeit der Fraktion in der Öffentlichkeit berichten und wie politische Konzeptionen und Leistungen kommentiert werden.

Der zweite Faktor trägt ein Fünftel (20.3%) zur aufgeklärten Varianz bei. Beziehen wir die Markierungswerte<sup>16</sup> der beiden hochgeladenen Variablen/Items mit in das Interpretationskonzept ein, so deckt sich der „Imagefaktor“ exakt mit dem, was wir bei der Gruppierung der Items nach inhaltlichen Gesichtspunkten im Bereich 5 mit „Bild der Fraktion in der Öffentlichkeit“ umschrieben haben.

Nachzutragen bleibt noch, daß auch die Null-Ladungen von Variablen auf dem Faktor 2 mit unserer Interpretation des Faktors in Einklang stehen dürften. So verträgt sich bsp. die Null-Ladung auf der Variablen „Unterstützung der Fraktion durch die Bundes-/Landespartei“ mit unserer Interpretation des Faktors, denn das Image der lokalen Ratsfraktion dürfte seinerzeit von der Unterstützung durch die Bundes-/Landespartei ziemlich unabhängig gewesen sein.

Der dritte Faktor wird eindeutig durch die Variablen „Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung“ (Ladung 0.78) und „Einbeziehung der parteiangehörigen Dezernenten in die Fraktionsarbeit“ (Ladung 0.66) markiert. Wir können diesen Faktor als „Faktor verwaltungsseitiger Unterstützung“ bezeichnen. 95.1% der Kommunalität der Variablen 96 „Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung“ und 85.4% der Kommunalität der Variablen 107 „Einbeziehung der parteiangehörigen Dezernenten in die Fraktionsarbeit“ entfallen allein auf diesen dritten Faktor. Diese beiden „Markierungswerte“ zeigen an, daß sich die erklärte Varianz der Variablen 96 und 107 fast vollständig im Faktor 3 darstellen läßt.

Die schiefwinklige Rotation der nach der Hauptkomponentenanalyse errechneten Faktorstrukturmatrix bringt damit auch im Hinblick auf die wünschenswerte „Einfachstruktur“ ein gutes Ergebnis.

<sup>16</sup> Die Kommunalität der Variablen oder Items kann auf die einzelnen Faktoren aufgeteilt werden. Dabei geben die *Markierungswerte* für jede Variable oder jedes Item an, wieviel Prozent der Kommunalität auf jeden einzelnen Faktor entfällt. Als „Kommunalität“ der Variablen bezeichnet wird der „(absolute) Anteil der durch die extrahierten Faktoren erklärten Varianz einer Variablen“. Vgl. *Stadler* 1980: 57.

Wir können ferner feststellen, daß die explorative Ordnung der Items durch die Faktorenanalyse genau unserer inhaltlichen Gruppierung entspricht: Im Bereich 4 „Beziehungen/Zusammenarbeit von Fraktion und Verwaltung“ sind von uns die beiden Variablen 96 und 107 eingruppiert worden.

Die Ladungen von 13 weiteren Items liegen erkennbar niedriger im Bereich zwischen 0.12 und 0.29 und können erwartungsgemäß inhaltlich auch nicht eindeutig dem Faktor „verwaltungsseitige Unterstützung“ zugerechnet werden. Möglich ist auch, die Nullladungen auf den Variablen 99, 102, 103, 108, 109 und 111 mit der Verbalisierung als „verwaltungsseitiger Unterstützungsfaktor“ in Einklang zu bringen. Der Nullladung des Faktors 3 auf der Variablen 111 „Politische Initiativen durch die Fraktion“ können wir zusätzlich noch entnehmen, daß sich eine verwaltungsseitige Unterstützung der Fraktion nach Meinung der befragten Mandatsträger nur geringfügig auf Verbesserungen im Bereich „Politische Initiativen durch die Fraktion“ auswirken dürfte. Der dritte Faktor erklärt insgesamt 10.4% Varianz.

Der vierte Faktor hat – wie der dritte – mit 9.8% etwa einen Zehntel-Anteil an der aufgeklärten Varianz. Die Ladungszahlen sind hoch auf der Variablen 105 „Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Fraktionsgeschäftsstelle“ (0.70) und der Variablen 101 „Geschlossenheit bei Abstimmung“ (0.66). Mit 85.4% bzw. 95.1% liegen bei diesen beiden hoch ladenden Variablen die Markierungswerte deutlich über 50% und geben an, daß auch der größte Teil der Kommunalität der betreffenden Variablen durch den Faktor 4 erklärt wird. Mäßig hoch lädt auch noch die Variable 94 „Abgrenzung und Arbeitsweise der Fraktionsarbeitskreise“ auf diesem Faktor (Ladungszahl 0.45). Wir nehmen an, daß sich hinter diesen Variablen insgesamt Leistungen des Fraktionsapparates „verbergen“ und wollen ihn als „Apparatfaktor“ bezeichnen, allerdings zur Verdeutlichung mit dem Zusatz: „Geschlossenheit und ‚Schlagkraft‘ der Fraktion“. Die Variablen 92 „Organisation der Fraktionsarbeit“ (0.20) und 95 „Fleiß der Fraktionsmitglieder“ (0.35) sind zwar schlechte Repräsentanten des Faktors, lassen sich aber inhaltlich mit der Faktorbezeichnung in Einklang bringen. Die Fraktion bedarf, um „schlagkräftig“ zu sein, nicht nur eines gut funktionierenden Apparates; Fraktionsmitglieder müssen auch individuelle „Leistungen“ einbringen. Und natürlich werden die Prinzipien der Organisation der Fraktionsarbeit von der Fraktionsführung im Rahmen des „politischen Fraktionsmanagements“ festgelegt; und diese Festlegungen schaffen auch Bedingungen für die Arbeit des „Fraktionsapparates“.

79.2% der Kommunalität der Variablen 101 „Geschlossenheit bei Abstimmung“ und 77.8% der Kommunalität der Variablen 105 „Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Fraktionsgeschäftsstelle“ entfallen auf den Faktor 4. Damit ist noch einmal die Ausdifferenzierung des „Apparatfaktors“ in „Geschlossenheit der Fraktion und Leistungsfähigkeit ihrer Geschäftsstelle“ als Voraussetzung für die „Schlagkraft“ der Fraktion klargestellt.

Vergleichen wir jetzt die in der Faktorstruktur gefundene Ordnung mit der theoretischen Gruppierung der Items, so stellen wir fest, daß alle drei Items, die den Faktor 4 konstituieren, in den Bereich 1 „materielle Bedingungen, Anlage und Ablauf der Fraktionsarbeit“ eingruppiert worden sind. Die weiteren unter dem Bereich 1 aufgelisteten

Items laden nicht oder nur minimal auf dem Faktor 4. Zwischen der von uns angenommenen und der von den Befragten perzipierten Itemstruktur besteht also ein Unterschied, den wir aber mit der unterschiedlichen „Dimension“ dieser – im Prinzip allesamt organisationsbedingten – Mängel erklären können: Die befragten Mandatsträger haben zwischen im wesentlichen auf das Führungs- und politische Fraktionsmanagement zurückfallenden Mängeln in Anlage und Ablauf der Fraktionsarbeit und relativ unabhängigen „materiellen“ Voraussetzungen unterschieden, deren es ebenfalls bedarf, damit positive Leistungen der Fraktion in (einheitliche) Beschlüsse umgesetzt werden und Wirkung zeigen können.

Faktor 5 ist auf den Items „Qualifikation der Fraktionsmitglieder“ (minus 0.71) und „Fleiß der Fraktionsmitglieder“ (minus 0.68) hoch geladen. Davon abfallende mittelmäßige Ladungen weisen die Items „Darstellung der Fraktionsmeinung in Ratssitzungen“ (minus 0.59), „Vorbereitung der Ratssitzungen durch die Fraktion“ (minus 0.53) und „persönliches Verhältnis zwischen den Fraktionsmitgliedern“ (minus 0.56) auf. Es dürfte unumstritten sein, daß hier der Bereich der individuellen „Schwächen“ als Ursache von Mängeln in der Fraktionsarbeit gemeint ist. Ganz deutlich äußert sich dies in den beiden Items „Fleiß“ und „Qualifikation“ der Fraktionsmitglieder. Das sind die Leitvariablen des Faktors 5. Auch der deutlich größte Teil der Kommunalität dieser beiden Variablen entfällt ausschließlich auf den Faktor 5. Wir wollen ihn deshalb als „individuellen Leistungsfaktor“ bezeichnen. Bei der gegebenen Struktur und Organisation der Fraktion hängt sowohl die Vorbereitung der Ratssitzungen als auch die Darstellung der Fraktionsmeinung in Ratssitzungen im wesentlichen von individuellen Leistungen einzelner Fraktionsmitglieder ab. Und zwar wirken die beiden diesen Faktor konstituierenden „Leistungskomponenten“, nämlich Fleiß und Qualifikation, jeweils zusammen. Auch das persönliche Verhältnis zwischen den Fraktionsmitgliedern kann u. U. durch die gegenseitige Einschätzung als arbeitswilliges und qualifiziertes Fraktionsmitglied geprägt sein; es dürfte jedenfalls nach der vorgefundenen Datenstruktur ausgeschlossen sein, daß etwa der Vorstand und nicht die Fraktionsmitglieder als Individuen selbst für die Gestaltung dieses zwischenmenschlichen persönlichen Verhältnisses verantwortlich sind.

Der „individuelle Leistungsfaktor“ trägt – wie auch der „Imagefaktor“ – mit 20,1% ein Fünftel zur aufgeklärten Varianz bei. Nach unseren Kriterien ist dieser Faktor damit im Hinblick auf die Umsetzung der Ergebnisse in die Praxis stärker zu berücksichtigen als die Faktoren 3, 4 und – wie nachfolgend gezeigt wird – 6.

In der eingangs vorgestellten Itemklassifikation sind 3 der am höchsten geladenen Items, nämlich die Variablen „persönliches Verhältnis zwischen den Fraktionsmitgliedern“, „Fleiß“ und „Qualifikation der Fraktionsmitglieder“ unter dem Bereich 2 „personelle Bedingungen für die Fraktionsarbeit“ subsumiert. Wir können damit in diesem Falle eine vollständige Übereinstimmung zwischen unserer angenommenen inhaltlichen Itemgruppierung und der von der Faktorenanalyse vorgenommenen „Ordnung“ feststellen. Der Vergleich der Markierungswerte für die Faktoren 1–6 auf den Variablen 110 „Vorbereitung der Ratssitzungen durch die Fraktion“ und 112 „Darstellung der Fraktionsmeinung in Ratssitzungen“ würde alternativ noch die Herausnahme des Items „Darstellung der Fraktionsmeinung in Ratssitzungen“ aus dem ersten, dem

„Führungs- und Managementfaktor“ und seine Zuordnung zum hier zuletzt behandelten „individuellen Leistungsfaktor“ als gerechtfertigt erscheinen lassen können.<sup>17</sup>

Der 6. Faktor ist lediglich nur noch mit einem Anteil von 8% an der aufgeklärten Varianz beteiligt. Der Faktor lädt hoch auf 2 Variablen: „Unterstützung der Fraktion durch die Bundes-/Landespartei“ (minus 0.80) und „Unterstützung der Fraktion durch die KPV“ (minus 0.62). Die Ladungen auf allen anderen Variablen sind mindestens um die Hälfte niedriger als die Ladungen auf diesen beiden „Leitvariablen“. Der Faktor deckt sich gut mit dem, was wir im Bereich 3 mit „Beziehungen/Zusammenarbeit von Fraktion und Parteigremien“ beschrieben haben; wir bezeichnen diesen Faktor 6 deshalb – in Anlehnung und im Unterschied zur für den Faktor 3 gewählten Bezeichnung – als „*Faktor parteiseitiger Unterstützung*“. Damit ist allerdings ausschließlich die Unterstützung durch nicht-lokale Parteigremien gemeint, eine Unterstützung also, die sich auch nach Meinung der von uns befragten Experten – obwohl überwiegend als wünschenswert bezeichnet – wohl *kaum* in irgendeiner Weise *direkt* in den derzeitigen binnenorganisatorischen Prozeß der Fraktionsarbeit „einflechten“ läßt. Anders ist die – zunächst überraschende – Nullladung der Variablen 97 „Beziehung zwischen Fraktion und lokaler Parteiorganisation“ auf dem Faktor 6 nicht zu erklären.

Wir können die Variable 108 „persönliches Verhältnis zwischen den Fraktionsmitgliedern“ in gewisser Weise auch noch als einen „mäßigen Repräsentanten“ des Faktors 6 bezeichnen. Die Ladung dieser Variablen fällt uns deshalb besonders auf, weil sie – im Gegensatz zu den Leitvariablen – ein positives Vorzeichen aufweist. Unsere Interpretationshypothese dazu lautet: Teilweise könnte bisherige überlokale parteiseitige Unterstützung der Fraktion, etwa durch die KPV, über persönliche Bindungen und Doppelmitgliedschaften von Fraktionsmitgliedern „vermittelt“ sein, die gleichzeitig Mitglied ihrer Ratsfraktion wie auch gewähltes Mitglied eines KPV-Vorstandes sind. Parteiseitige Unterstützung, die sich so vollzieht, würde wegen der anderen „Dimension“ auch das entgegengesetzte positive Vorzeichen erklären.

Die Höhe der Ladungen der Variablen 109 und 98 auf der Hauptkomponente ließen uns vorhin bereits vermuten, daß Mängel in diesen Bereichen der Fraktionsarbeit eine nur untergeordnete Bedeutung haben. Diese Vermutung wird durch den nur 8%igen Anteil des Faktors 6 an der aufgeklärten Varianz erhärtet. Auch die These, daß praktische Verbesserungsvorschläge zur Fraktionsarbeit in erster Linie im binnenstrukturellen Bereich ansetzen müssen, wird dadurch stabilisiert.

Wir wollen nun die Ergebnisse der indexierten Faktorwertberechnung darstellen und erläutern. Unser Ziel dabei ist, darzustellen, ob Individuen oder Teilgruppen von Individuen in besonderem Maße zur Ausprägung der vorhin referierten Faktorstrukturen beitragen. Die Null-Hypothese lautet hier: Die Faktorstruktur wird *nicht* von unterschiedlichen Bewertungen der Fraktionsarbeit durch unterschiedlich strukturierte Gruppen von Mandatsträgern bewirkt.

Wir berechnen dazu *Gesamtpunktwerte* für jeden einzelnen der 6 signifikanten Faktoren und kategorisieren die Indizes auf der Basis der summierten Bewertung jedes einzelnen

<sup>17</sup> Die Entscheidung über die Zuordnung dieses Items spielt letztlich hier auch keine große Rolle, da wir auch einen Anteil dieses Items an der Kommunalität des Faktors 1 berücksichtigt haben.

Mandatsträgers nach „Kritikintensität“ in drei Gruppen: *starke Kritik*, *schwache Kritik* und *überwiegend keine Kritik*. Dabei ist für jeden Faktor *ein* Index vorzusehen. Die Indizes werden hier mit GRUFAK1, GRUFAK2, GRUFAK3, GRUFAK4, GRUFAK5 und GRUFAK6 bezeichnet.<sup>18</sup>

In Anlehnung an die Bezeichnung der Faktoren 1–6 werden die Indizes GRUFAK1 bis GRUFAK6 zur Veranschaulichung wie folgt verbalisiert:

GRUFAK 1: Führungs- und Managementbereich

GRUFAK 2: Imagebereich

GRUFAK 3: Bereich verwaltungsseitiger Unterstützung

<sup>18</sup> GRUFAK1: konstituiert sich durch die Variablen 92, 93, 99, 100, 104, 110, 113.

GRUFAK2: Variable 102, 103, 111 und 113.

GRUFAK3: Variable 93 und Variable 107.

GRUFAK4: Variable 94, Variable 101, Variable 105.

GRUFAK5: Variable 95 und Variable 106.

GRUFAK6: Variable 98 und Variable 109.

Für jeden Mandatsträger und jeden „Faktorbereich“ GRUFAK1 bis GRUFAK6 wurden getrennt durch Addition der Einzelpunktwerte ein Gesamtpunktwert (total score) gebildet. Bedingt durch die teilweise unterschiedliche Anzahl von Variablen, die in die verschiedenen Indizes einfließen, sind auch die minimal und maximal erreichbaren Punktwerte unterschiedlich. Deshalb kann keine a priori-Klassifikation nach der Kritikintensität in die Merkmalsausprägungen „starke, mittlere und schwache Kritik“ ausdifferenziert werden. Dies muß für jeden Index einzeln geschehen, wobei Minimum- und Maximumpunktwert sowie die Verteilung insgesamt zunächst errechnet werden.

Im Index GRUFAK1 konnte ein Mandatsträger maximal 21 und minimal 7 Punkte erreichen. Derjenige Mandatsträger, der 21 Punkte erreicht, hat alle 7 dem Index zugrunde liegenden Items mit „gut“ bewertet, also keine Kritik an den in diesen Items angesprochenen Bereichen der Fraktionsarbeit geübt. Wer dagegen lediglich 7 Punkte erreicht hat, sieht Mängel in allen 7 angesprochenen Bereichen und wird deshalb in der Kategorie „starke Kritik“ klassifiziert. Um in die Kategorie der Mandatsträger aufgenommen zu werden, die – was diesen Index GRUFAK1 angeht, fortan als Teilgruppe von Mandatsträgern bezeichnet – insgesamt „starke Kritik“ an den den Faktor 1 konstituierenden Bereichen der Fraktionsarbeit geübt haben, waren bis zu 3 (von max. 7) unentschiedenen bzw. keine Kritik signalisierenden Antworten möglich. Um als Mandatsträger klassifiziert zu werden, der überwiegend „keine Kritik“ ausübt, war lediglich die Beurteilung von einem der 7 Bereiche als „eher schlecht“ erlaubt. Die restlichen Mandatsträger wurden als „mittlere Kritik“ übende Teilgruppe klassifiziert.

Ähnlich wurden die nachfolgenden 5 Indizes GRUFAK2 bis GRUFAK6 unterteilt. Am Beispiel des Index GRUFAK2 sei dies noch einmal vorgestellt.

Insgesamt 4 Items konstituieren diesen Index; damit können von jedem Mandatsträger minimal 4 bis maximal 12 Punkte erreicht werden. Um als Mandatsträger bezüglich des Index GRUFAK2 in die Teilgruppe der „starke Kritik“ ausübenden Mandatäre eingruppiert zu werden, mußten mindestens 3 von 4 durch die Items angesprochenen Bereiche der Fraktionsarbeit als „eher schlecht“ bewertet werden. In die Teilgruppe „keine Kritik“ wurde eingeordnet, wer mindestens 3 der im Index GRUFAK2 angesprochenen Bereiche der Fraktionsarbeit als gut bezeichnet hatte. Zwei kritische und zwei positive Einschätzungen führten zur Eingruppierung des betreffenden Mandatsträgers in die Kategorie „mittlere Kritik“.

Die Eingruppierung in den durch zwei Items gebildeten Indizes geschieht wie folgt: starke Kritik – Bewertung beider Bereiche als eher schlecht, schwache Kritik – Bewertung eines Bereichs als eher gut und Bewertung des zweiten Bereichs als eher schlecht; keine Kritik – positive Bewertung beider Bereiche der Fraktionsarbeit. (Der Ausnahmefall, daß einer von beiden Bereichen überhaupt nicht bewertet wurde, kann hier wegen der minimalen Zahl unberücksichtigt bleiben.)

Für die Kategorisierung in die 3 Merkmalsausprägungen „starke“, „mittlere“ und „keine Kritik“ ist im Einzelfall jedes GRUFAK-Index also – wie oben angezeigt – die Streuung über die Gesamtpunktwerte aller Befragten maßgeblich und nicht eine Drittelung der Differenz zwischen Minimum- und Maximum-score.

GRUFAK 4: Apparatbereich (Geschlossenheit und Schlagkraft)

GRUFAK 5: Individueller Leistungsbereich

GRUFAK 6: Bereich parteiseitiger Unterstützung.

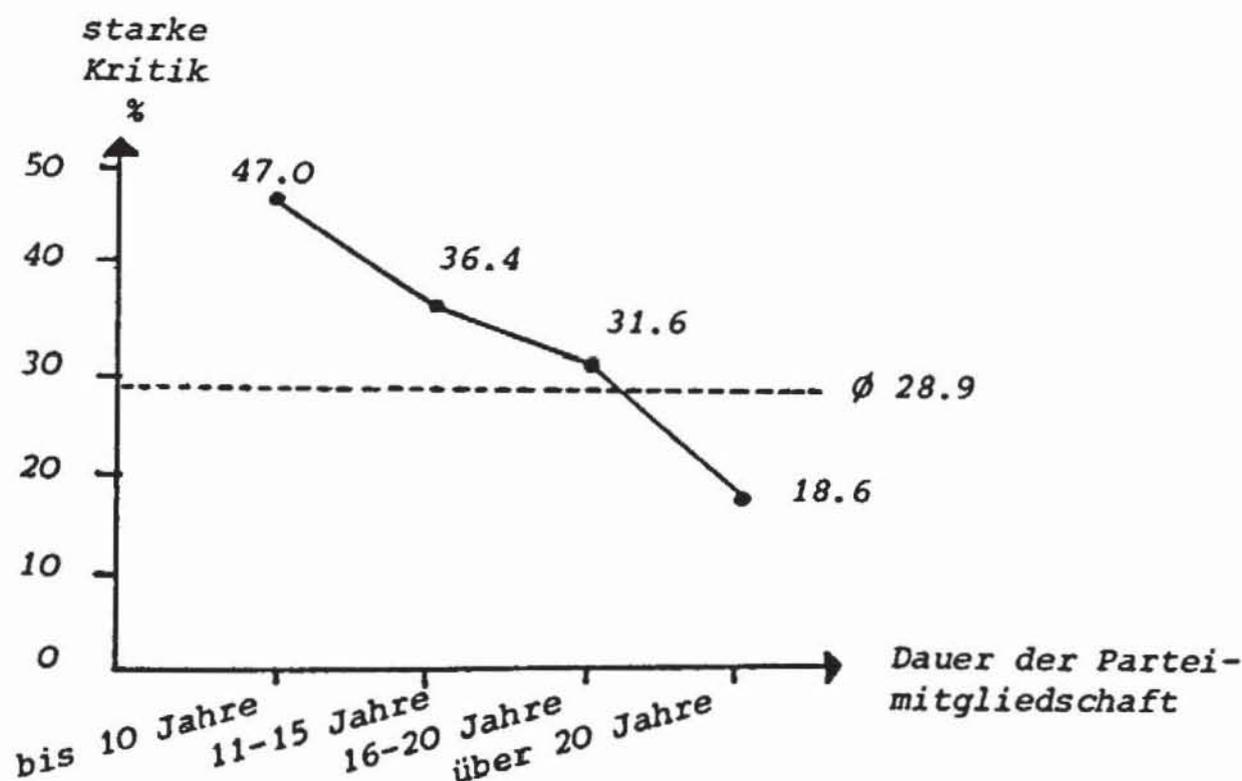
Die Indizes GRUFAK1 bis GRUFAK6 wurden mit einer Reihe unabhängiger Variablen – darunter auch Indizes sowie Variablen, die in diesem Falle der Berechnung als unabhängige Variablen definiert wurden – korreliert. Wenn nach der Rangkorrelationskoeffizientenberechnung (Spearman Correlation Coefficient) signifikante Zusammenhänge zu erkennen waren, wurden zur Verdeutlichung der entsprechenden Korrelation Kontingenz-Tabellen berechnet.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen werden im folgenden in Tabellen oder in graphischer Form vorgestellt.

GRUFAK1 (Führungs- und Managementbereich) diskriminiert die Mandatsträger nach der Dauer der Parteimitgliedschaft, dem Bildungsstand, dem in den Herkunftsstädten herrschenden politischen Kräfteverhältnis, den Bewertungen zu den Variablen 155 („Haben Sie alles in allem den Eindruck, daß man sich in Ihrem Kreisverband genügend um kommunalpolitische Probleme kümmert?“), der Variablen 168 („Verbindlichkeit des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit“) und der Variablen 169 („sinnvoller Einbezug der Parteimitglieder in die kommunalpolitischen Aktivitäten“).

Grafik 7.7

### Starke Kritik von Mandatsträgern am Führungs- und Managementbereich (GRUFAK1) nach Dauer der Parteimitgliedschaft

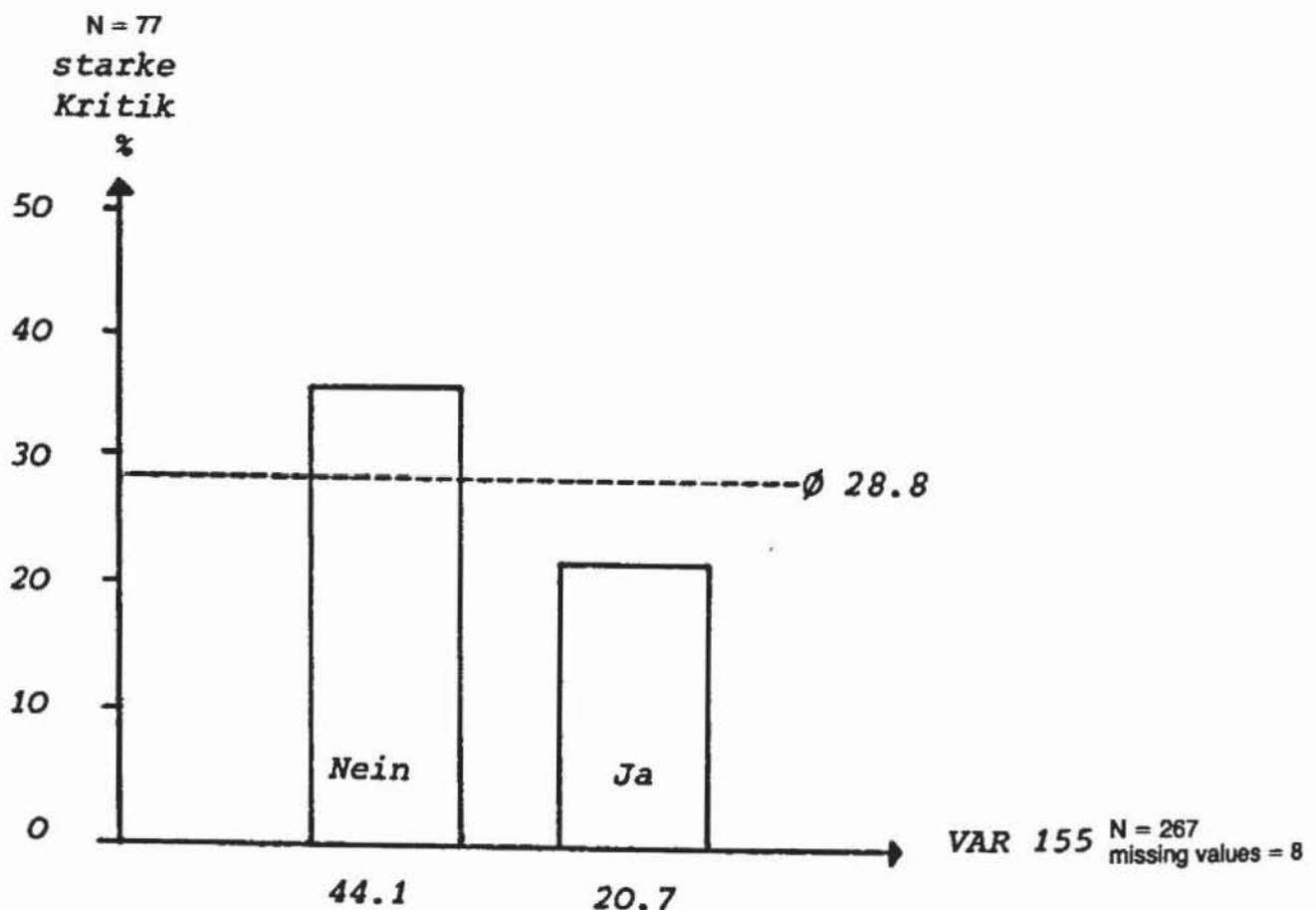


N = 78  
(Alle Angaben in Prozent, bezogen auf die Altersteilgruppen)

Die Mandatsträger, die überdurchschnittlich häufig Mängel im Bereich Führung und Fraktionsmanagement bezeichnet haben (fortan auch als Mandatsträger vom Typ 1 bezeichnet), sind verglichen mit der Restgruppe der Mandatsträger deutlich überdurchschnittlich erst *bis einschließlich 10 bzw. zwischen 11 und 15 Jahren Mitglied in der Partei* (vgl. Grafik 7.7). Mandatsträger vom Typ 1 haben eher einen *höheren Bildungsstand* (Spearman Correlation Coefficient 0.22) und kommen überdurchschnittlich aus Städten, in denen zwischen CDU- und SPD-Mandaten in der kommunalen Vertretungskörperschaft nur *ein sehr kleiner oder ein kleiner Abstand* besteht. Sie sehen eher als die übrigen Mandatsträger, daß das derzeitige *kommunalpolitische Programm* lediglich eine *geringe Verbindlichkeit für die Fraktionsarbeit* hat (Spearman Correlation Coefficient -0.27), sind eher der Auffassung, die *Kreispartei kümmere sich nicht genügend um kommunalpolitische Probleme* (vgl. Grafik 7.8, Spearman Correlation Coefficient -0.23) und vertreten auch überwiegend die Auffassung, die *Parteimitglieder in ihrer Stadt seien nicht sinnvoll in die kommunalpolitischen Aktivitäten einbezogen* (vgl. Grafik 7.9).

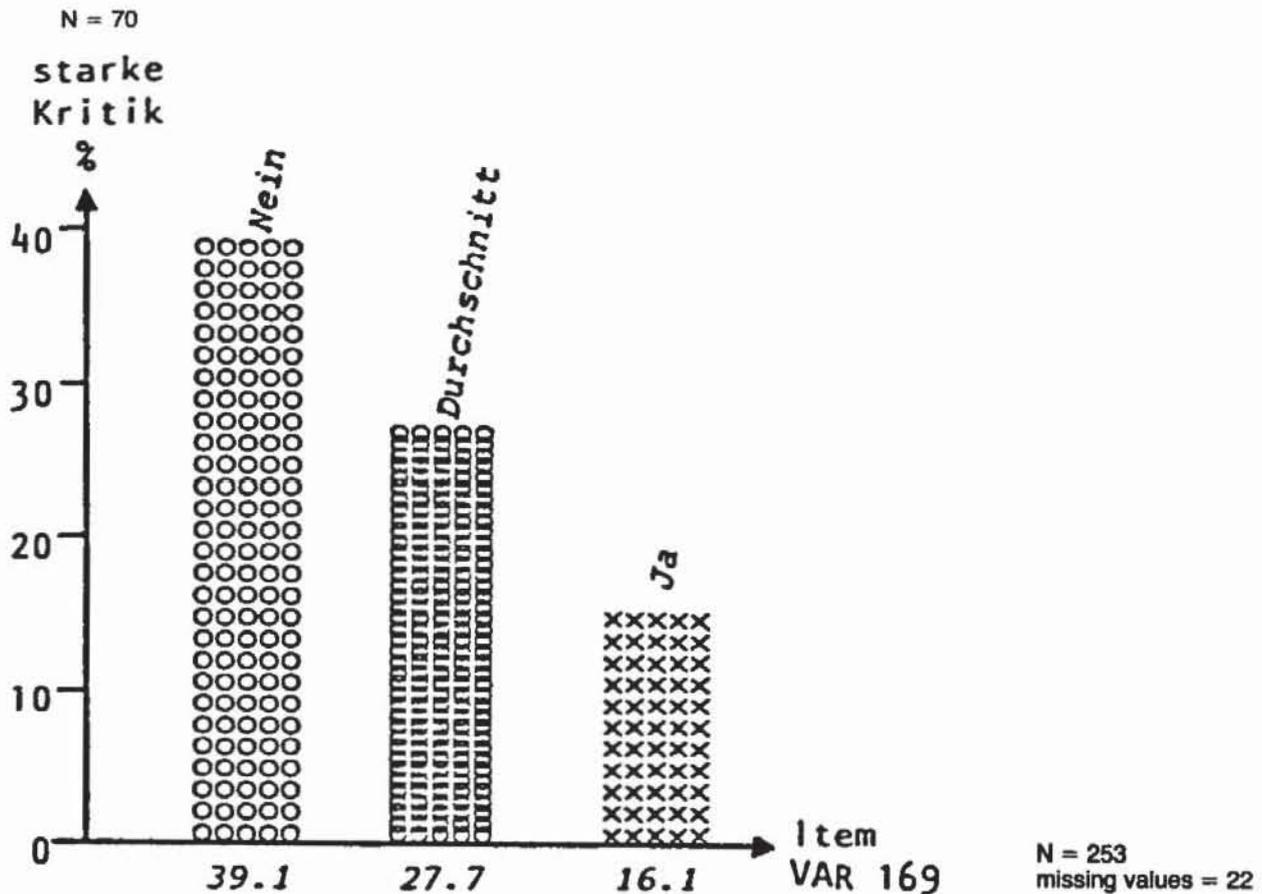
Grafik 7.8

**Kritik der Mandatsträger am Führungs- und Managementbereich (GRUFAK1) nach Einstellung zur Frage, ob sich der Kreisverband genügend um kommunalpolitische Probleme kümmert**



(Prozentangaben jeweils auf die N-Mandatsträger in den Teilgruppen der VAR 155 bezogen)

**Starke Kritik von Mandatsträgern am Führungs- und Managementbereich (GRUFAK1) nach Einstellung zur Frage, ob Parteimitglieder sinnvoll in die Kommunalpolitik einbezogen sind**

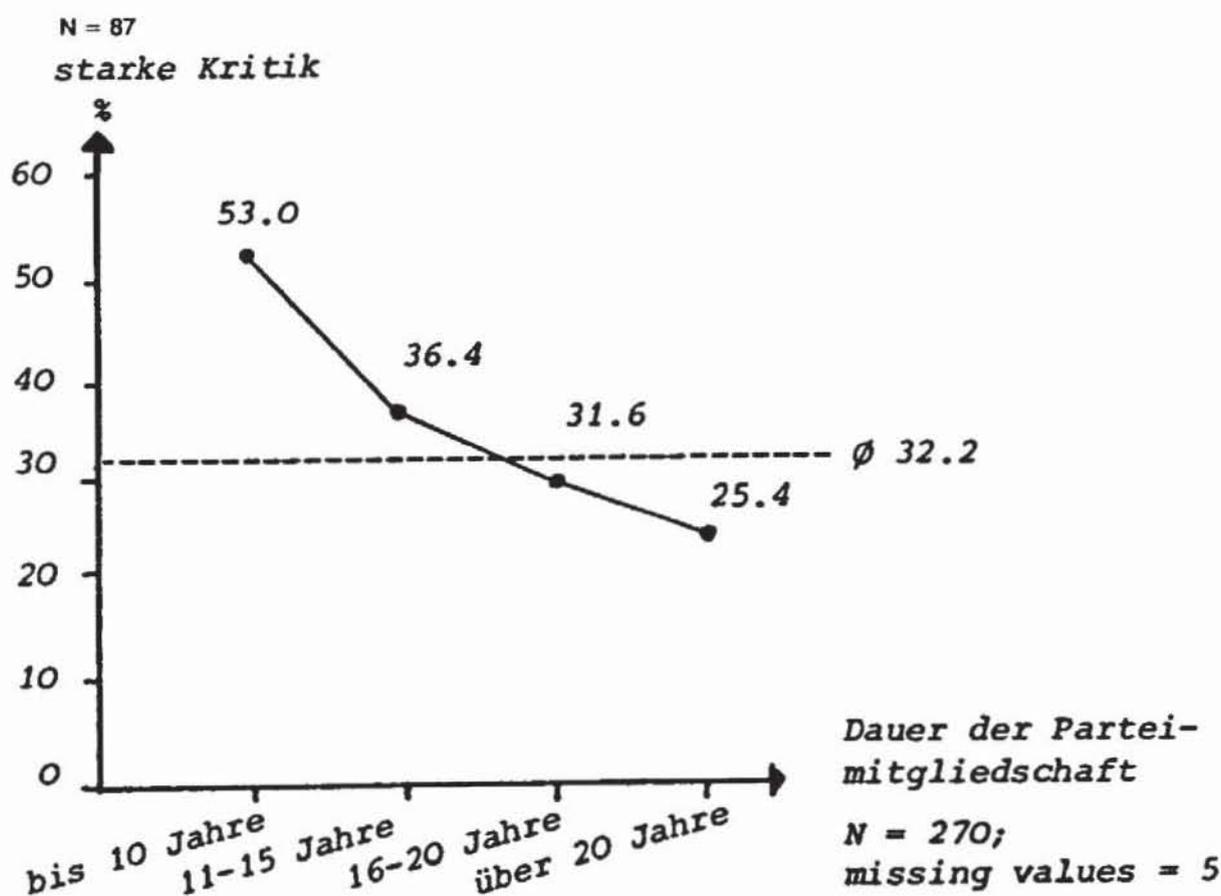


(Prozentangaben sind jeweils auf die N-Mandatsträger in den Teilgruppen der VAR 169 bezogen)

Die Mandatsträger, die überdurchschnittlich Kritik an der Darstellung der Fraktionsarbeit in- und außerhalb der kommunalen Vertretungskörperschaft, also in den Bereichen, die den „Imagefaktor“ konstituieren, geübt haben, (im folgenden auch Mandatsträger vom Typ 2 genannt) gehören – mit der Gesamtheit aller Befragten und mit der Restgruppe der Mandatsträger verglichen – überdurchschnittlich erst bis einschließlich 10 Jahre der CDU an (vgl. Grafik 7.10), sind eher evangelisch (vgl. Grafik 7.11) und haben einen höheren Bildungsabschluß als der Durchschnitt der übrigen Mandatsträger; dazu korrespondiert, daß überdurchschnittlich viele Mandatsträger vom Typ 2 bis einschließlich 45 Jahre alt sind.

Weiter ist für diese Mandatsträger vom Typ 2 charakteristisch, daß mehr als doppelt so viele von ihnen die Frage, ob die Parteimitglieder sinnvoll in die kommunalpolitischen Aktivitäten in ihrer Stadt einbezogen sind, verneinen als bejahen (vgl. Grafik 7.12).

**Starke Kritik von Mandatsträgern am Imagebereich (GRUFAK2) der Fraktionsarbeit nach Dauer der Parteimitgliedschaft**



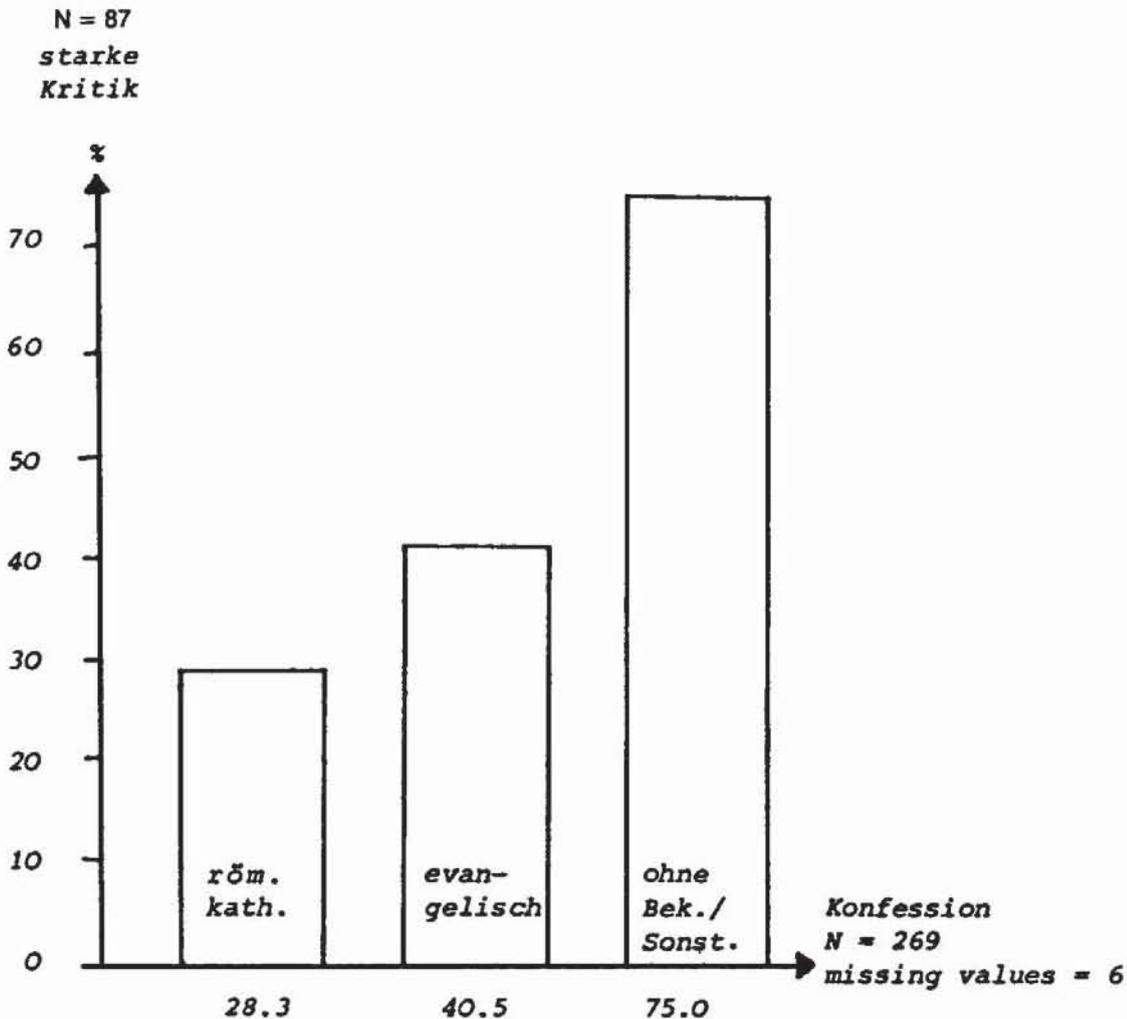
(Alle Angaben in Prozent, jeweils bezogen auf die kategorisierten Teilgruppen von Mandatsträgern)

Interessanterweise ergibt sich hier kein Zusammenhang zum „politischen Kräfteverhältnis“, dagegen aber ein Zusammenhang zur „strukturellen Politisierung“ in den Herkunftsstädten: Überdurchschnittlich positiv werden – verglichen mit der Gesamtheit der Befragten – die 4 den Imagebereich konstituierenden Items („Öffentlichkeitsarbeit“, „Presseberichterstattung über die Fraktionsarbeit“, „politische Initiativen durch die Fraktion“ und „langfristige Planung der Fraktionspolitik“) in den stärker parlamentarisch-parteistaatlich orientierten, den stärker „politisierten“ Fraktionen also (vgl. dazu u. a. 4.3.3), in denen außerdem ein ausgeprägtes Oppositionsverhältnis vorherrscht, bewertet. Offenkundig fällt es den Fraktionen, die als strukturell schwächer politisiert erscheinen und die überwiegend ein stärker auf „Kooperation“ ausgerichtetes Verständnis von der Wahrnehmung der Oppositionsrolle haben, merklich schwerer, sich thematisch in- und außerhalb des Stadtrates zu profilieren.<sup>19</sup>

Diese Vermutung wird durch Bemerkungen am Rande der – hier nicht weiter ausgewerteten – Lokalredakteurgespräche erhärtet: Eine überwiegend auf *Kooperation*

<sup>19</sup> Vgl. dazu auch Zender 1982, 295/6 sowie 40–68.

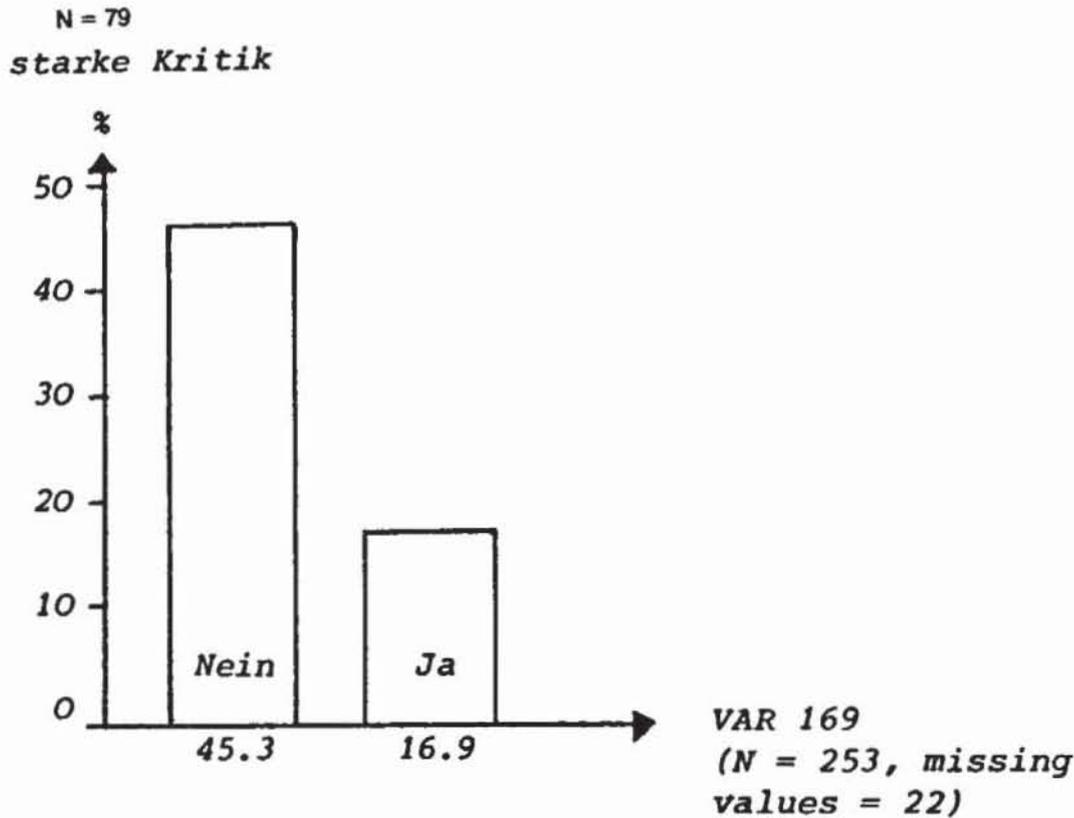
### Kritik von Mandatsträgern am Imagebereich (GRUFAK2) nach Konfession



(Angaben in Prozent beziehen sich jeweils auf die Mandatsträger gleicher Konfession/Religionszugehörigkeit)

ausgerichtete kommunale Ratsfraktion liefert weniger „Stoff“ für die *Presseberichterstattung*; wenn keine klaren politischen Alternativen zum Konzept der Mehrheitsfraktion und der Verwaltung von der Oppositionsfraktion aufgezeigt werden, dann beschränkt sich die Presseberichterstattung in aller Regel auf die Wiedergabe von Ratsbeschlüssen und Verwaltungsinitiativen, wodurch in der Öffentlichkeit leicht der Eindruck einer untätigen Oppositionsfraktion entsteht. Und es ist auch niemand der von uns befragten CDU-Dezernenten der Auffassung gewesen, seine Leistung oder die seines Dezernates würden von der Öffentlichkeit positiv als Leistungsanteil der an der Verwaltung beteiligten CDU gewertet. Ganz im Gegenteil: Es muß davon ausgegangen werden, daß die Mehrheit der Bevölkerung „städtische Verwaltung“ einschließlich der Dezernenten und „regierende Mehrheitsfraktion“ auf eine Stufe stellen.

**Kritik der Mandatsträger am Imagebereich (GRUFAK2) nach der Einstellung zur Frage, ob die Parteilmitglieder sinnvoll in die Kommunalpolitik einbezogen sind (VAR169)**



(Angaben in Prozent, bezogen auf die Teilgruppen der Mandatsträger nach VAR169)

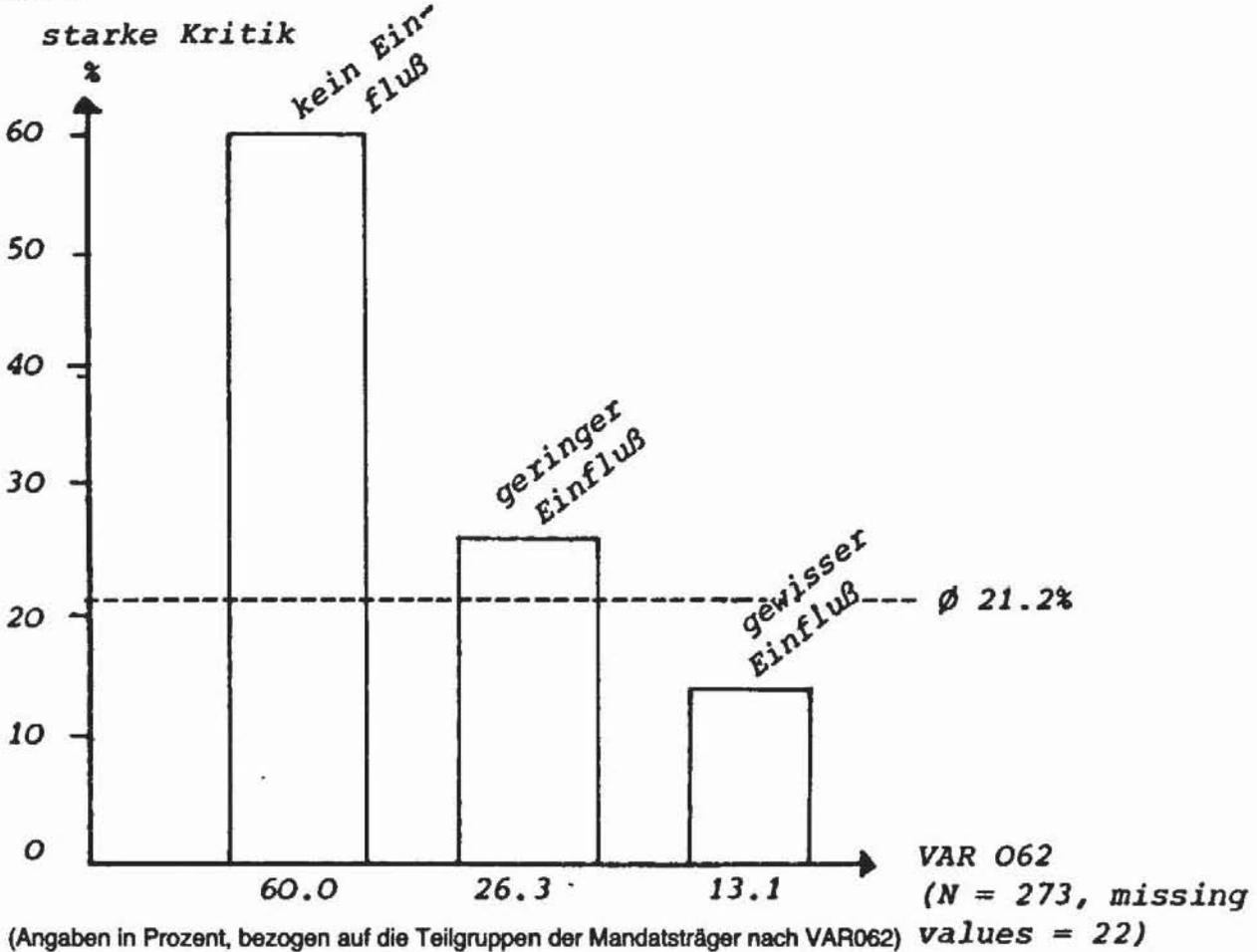
Diese Tendenz wird vielfach durch die Praxis der Presseberichterstattung verstärkt, wenn nur gelegentlich – und oftmals gerade dann, wenn das entsprechende Dezernat in der „Schußlinie“ öffentlicher Kritik steht, wie wir in Gesprächen mit Lokalredakteuren feststellen mußten – der Name des Dezernenten, nicht aber seine Parteizugehörigkeit genannt werden.

GRUFAK3 ist der Index, der auf den Items basiert, die den Bereich „verwaltungsseitige Unterstützung“ konstituieren. Mandatsträger, die an der Unterstützung der Fraktion durch die Verwaltung überwiegend Kritik geübt haben, sollen hier als „Mandatsträger vom Typ 3“ angesprochen werden.

Mandatsträger vom Typ 3 unterscheiden sich *nicht* nach soziodemografischen Merkmalen von der Restgruppe; und von den Strukturmerkmalen diskriminiert lediglich die Variable „Herkunftsstadt“ mit ihrer Ausprägung „Städtegröße“. Mandatsträger vom Typ 3 kommen – verglichen mit der Gesamtheit der Mandatsträger – überdurchschnittlich häufig aus Großstädten über 500000 Einwohner.

**Einfluß der eigenen Fraktion auf die Verwaltung (VAR062) nach GRUFAK3 /  
Bereich verwaltungsseitiger Unterstützung**

N = 58



Interessante Zusammenhänge ergeben sich hinsichtlich der Einschätzung des „Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung“ und des „Oppositionsverständnis“. Mandatsträger, die die bisherige und wenig effiziente Unterstützung ihrer Fraktion durch die Verwaltung deutlich kritisieren, haben auch überdurchschnittlich ein „starkes Oppositionsverständnis“<sup>20</sup> (Spearman Correlation Coefficient 0.20).

Und was den Einfluß der eigenen Fraktion auf die Verwaltung angeht (vgl. Grafik 7.13), so schätzen Mandatsträger vom Typ 3 diesen Einfluß – realistischerweise – überdurchschnittlich hoch als „gering“ oder nicht vorhanden ein.

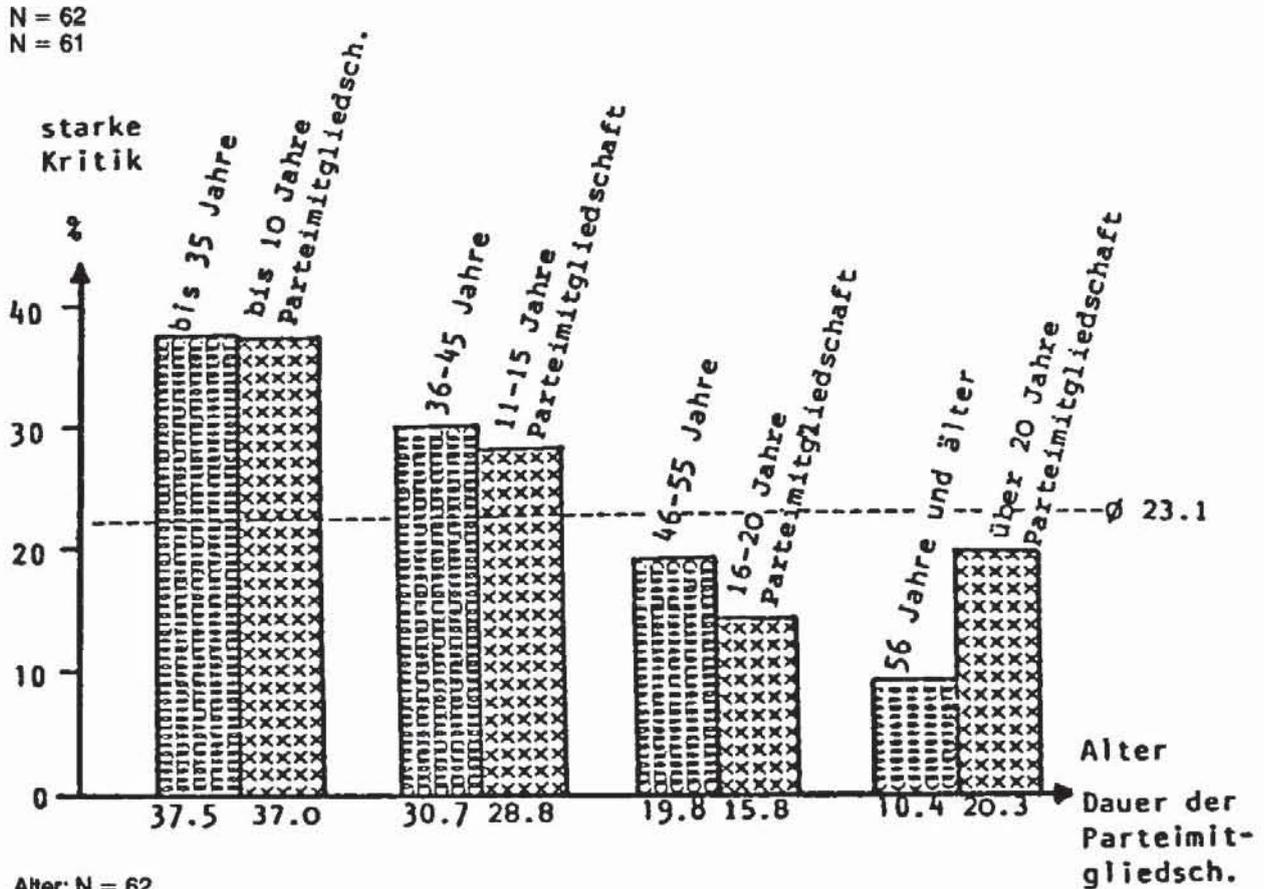
<sup>20</sup> Das Oppositionsverständnis wurde mit dem Index SUMOPP „gemessen“.

Die Merkmalsausprägungen dieses Index sind:

- kein Oppositionsverständnis
- indifferentes Oppositionsverständnis
- starkes Oppositionsverständnis.

Nur Mandatsträger, die sich bei sämtlichen vier der diesen Index SUMOPP konstituierenden Items bzw. Variablen 023, 028, 138 und 143 (vgl. Fragebogen im Anhang) für die „Oppositionsdimension“ entscheiden, wurden als Mandatsträger mit „starkem Oppositionsverständnis“ klassifiziert. Gabriel verwendet in Kap. 5 einen etwas anderen Ansatz.

**Starke Kritik am Apparatbereich (Geschlossenheit und Schlagkraft – GRUFAK4) nach Alter und Dauer der Parteimitgliedschaft**



Alter: N = 62

Dauer der Parteimitgliedschaft: N = 61

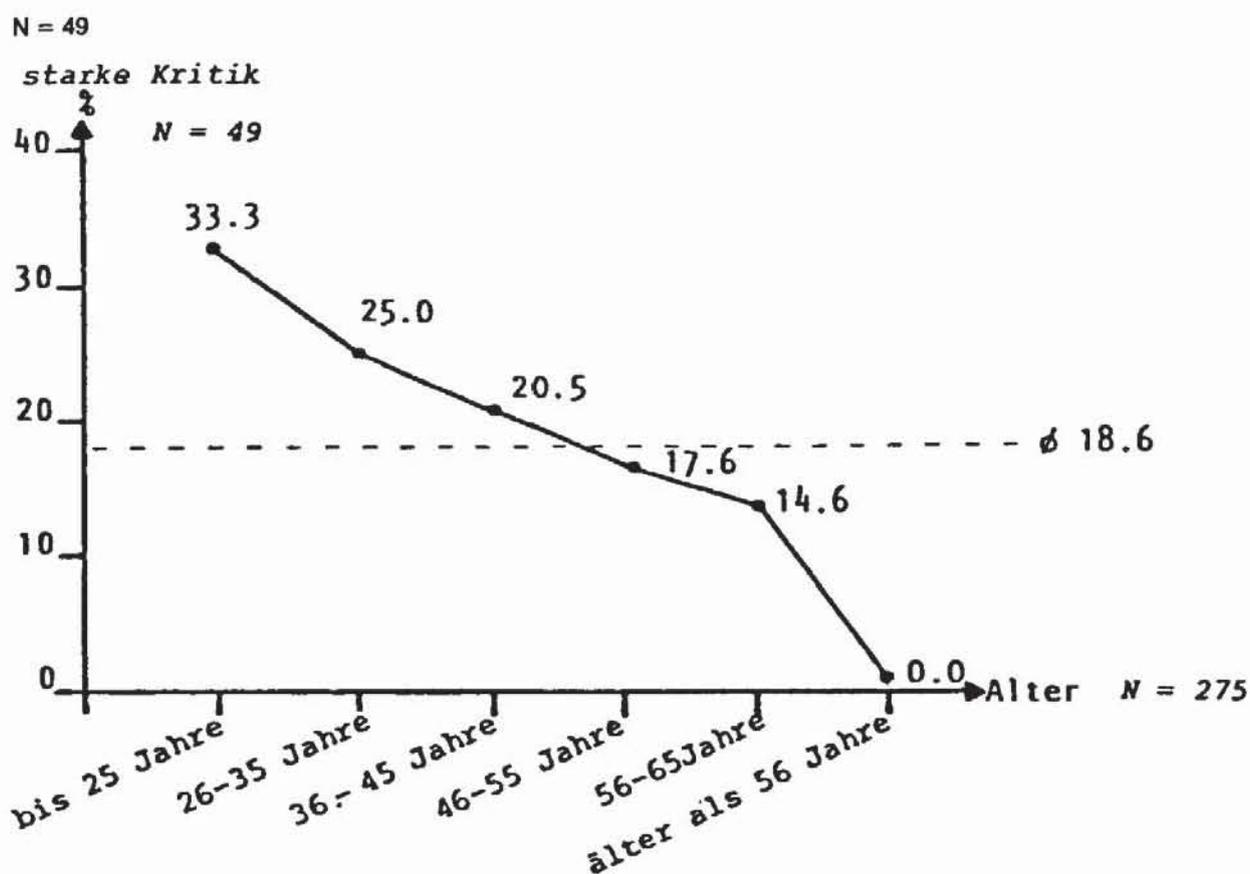
(Alle Angaben in Prozent, bezogen auf die Teilgruppen nach Alter bzw. Dauer der Parteimitgliedschaft; Differenz erklärt sich aus unterschiedlichen Missing Values.)

Ø N = 270

Betrachten wir nun diejenigen Mandatsträger, die überwiegend Kritik an den Bereichen der Fraktionsarbeit übten, deren Items den „Apparatfaktor“ konstituieren, fortan auch als Typ 4-Mandatsträger bezeichnet. Typ 4-Mandatsträger sind – wiederum verglichen mit der Gesamtheit der Mandatsträger – überdurchschnittlich bis maximal 45 Jahre alt und – dazu korrespondierend – bis 10 Jahre lang Parteimitglied (vgl. Grafik 7.14). Sie sind überdurchschnittlich der Auffassung, ihr Kreisverband kümmere sich *nicht* genügend um kommunalpolitische Probleme, sehen eher als die übrigen Mandatsträger die Verbindlichkeit des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit als gering an und sind überdurchschnittlich der Auffassung, daß die Parteimitglieder nicht sinnvoll in kommunalpolitische Aktivitäten miteinbezogen sind. Die Korrelation des Items „Geschlossenheit bei Abstimmungen“, das den größten Anteil am Faktor 4 hat, zeigt einen interessanten Zusammenhang zur Herkunftsstadt der Befragten: In Städten mit höherer „Politisierung“ der Mandatsträger ist die Geschlossenheit bei Abstimmungen weitaus höher als in Städten, in denen die Verwaltungsorientierung bzw. die rein kooperative Oppositionsauffassung überwiegt.

Der Index GRUFAK5 steht für den „individuellen Leistungsfaktor“.

### Starke Kritik im Bereich Individueller Leistungen (GRUFAK5) nach Alter der befragten Mandatsträger



(Alle Angaben in Prozent, bezogen auf die Altersteilgruppen)

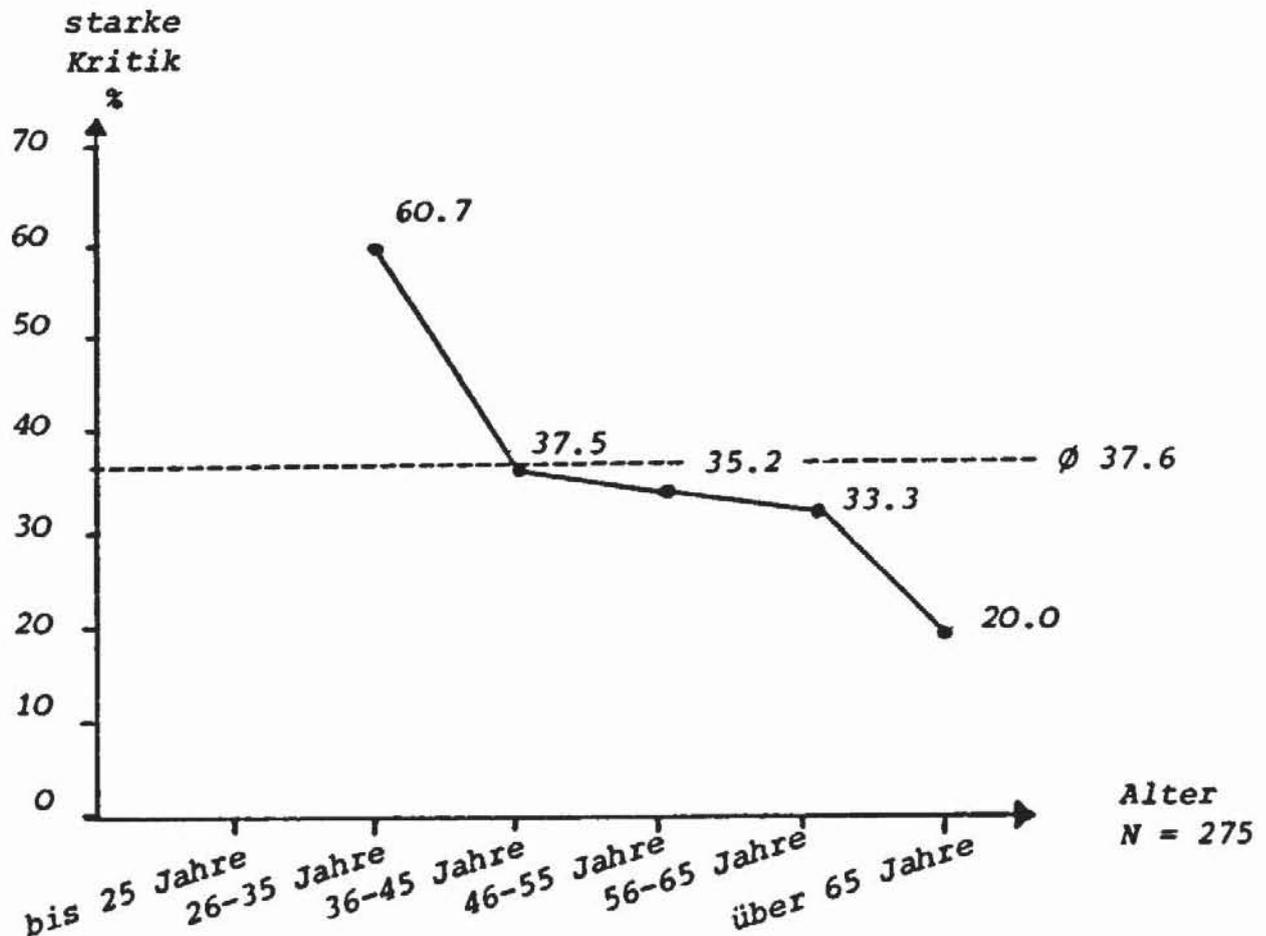
Mandatsträger vom Typ 5 schätzen die Rolle des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit als gering ein oder sagen, es spiele überhaupt keine Rolle und sind überdurchschnittlich hoch der Auffassung, die Parteimitglieder in ihrer Stadt seien *nicht* sinnvoll in die kommunalpolitische Arbeit miteinbezogen. Fleiß und Qualifikation der Mandatsträger aus der eigenen Fraktion werden ferner überdurchschnittlich hoch von jüngeren Mandatsträgern (vgl. Grafik 7.15) kritisiert, während ältere Mandatsträger individuelle Leistungen überdurchschnittlich hoch positiv bewerten. Diese Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten könnten durch generationsbedingte unterschiedliche Erwartungshaltungen bewirkt sein. Dafür spricht, daß in diesem Falle das „Alter“ als unabhängige Variable einen höheren Anteil an der Erklärung der Varianz der – den individuellen Leistungsfaktor hauptsächlich konstituierenden – beiden Items Variable 95 „Fleiß“ und Variable 106 „Qualifikation“ hat als der „Bildungsstand“ (ohne Abbildung).

Ähnliche Zusammenhänge zum Alter (vgl. Grafik 7.16) hinsichtlich der Einschätzung der Rolle des kommunalpolitischen Programms (vgl. Grafik 7.17) und des Einbezugs der Parteimitglieder in die kommunalpolitischen Aktivitäten wie bei den Typ 5-Man-

Grafik 7.16

**Starke Kritik an der parteilseitigen Unterstützung der Fraktion (GRUFAK6)  
nach dem Alter der befragten Mandatsträger**

N = 99



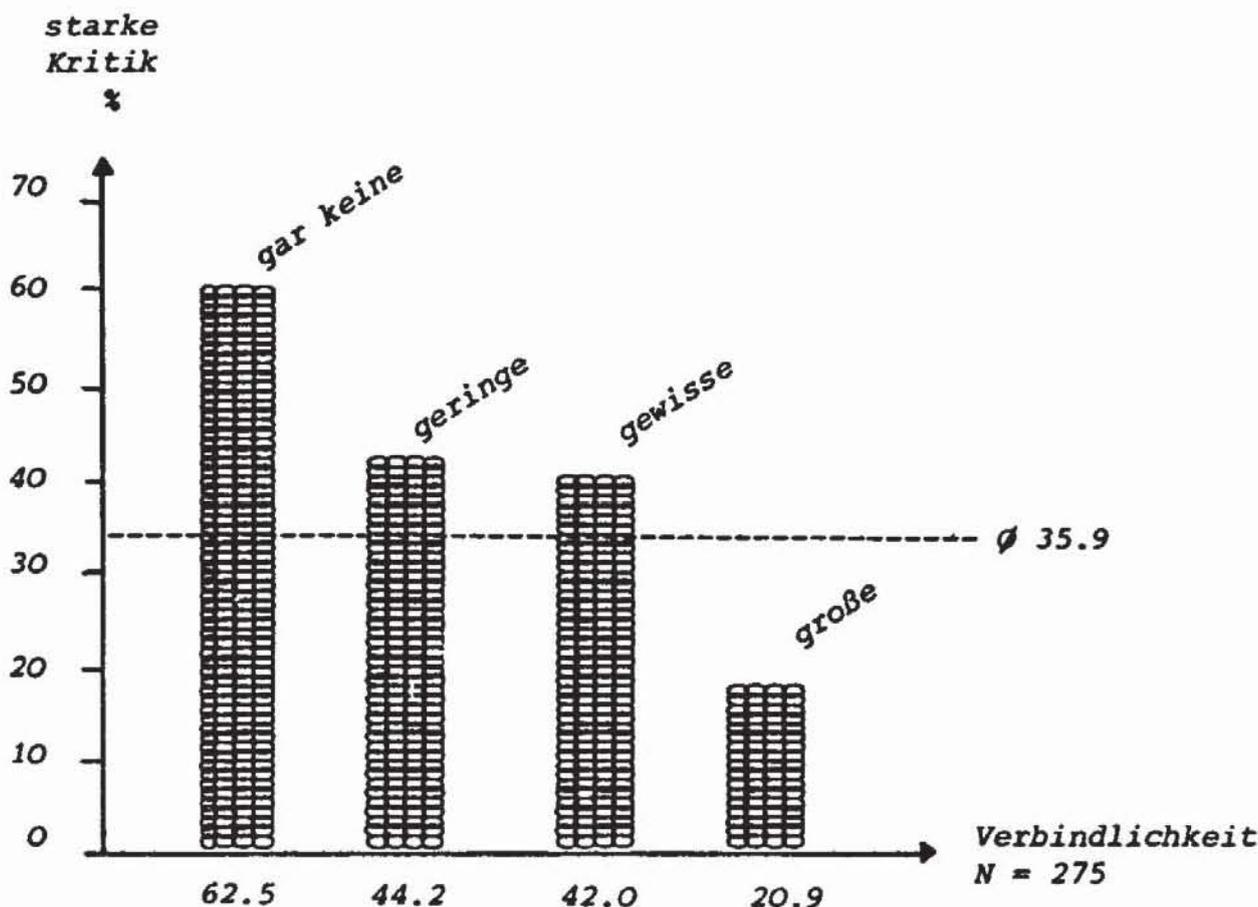
(Alle Angaben in Prozent, bezogen auf die Altersteilgruppen)

datsträgern zeigen sich auch für Mandatsträger vom Typ 6, also den Mandatsträgern, die überdurchschnittlich hoch den Bereich (überlokaler) parteilseitiger Unterstützung kritisieren. Hier diskriminiert ferner zum erstenmal die Zugehörigkeit zur Fraktionselite (vgl. Grafik 7.18). Fehlende parteilseitige Unterstützung wird in dieser Gruppe von Mandatsträgern überdurchschnittlich hoch kritisiert. Noch deutlicher fällt die Kritik in der Teilelitegruppe der (stv.) Ratsausschubvorsitzenden aus (ohne Abbildung).

Insgesamt erklärt sich das Ergebnis möglicherweise daraus, daß sich die „Fraktionseliten“ häufiger mit Situationen konfrontiert sehen, in denen sie sich eine Verbesserung ihrer Position und der der CDU-Fraktion bei gut organisierter Zusammenarbeit mit überlokalen Parteieinheiten bzw. der KPV versprechen. Parteilseitige Unterstützung kann offenbar nach Ansicht dieser Gruppe von Mandatsträgern der Oppositionsfraktion helfen, den Vorsprung und Vorteil der Mehrheitsfraktion zu reduzieren, den diese durch die Unterstützung seitens der Verwaltung hat.

**Starke Kritik an der parteiseitigen Unterstützung der Fraktion (GRUFAK6) nach der Einschätzung der Verbindlichkeit des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit (VAR168)**

N = 98



(Angaben in Prozent, bezogen auf die Teilgruppen der Mandatsträger nach VAR168)

Dazu äußern sich auch zwei der befragten Experten (CDU), der eine Stadtdirektor, der andere Kämmerer, wie folgt:

„(...) die SPD-Fraktion (kann) den Entscheidungsprozeß stärker beeinflussen (...) als das in der CDU-Fraktion der Fall ist. In der SPD-Fraktion wird mit den Dezernenten und den politischen Kräften eine Sache, die im Entstehen ist, besprochen. Die Entscheidungsfindung ist also mehr ein Zusammenspiel im Vorfeld, von dem die jeweilige Opposition ausgeschlossen ist.“

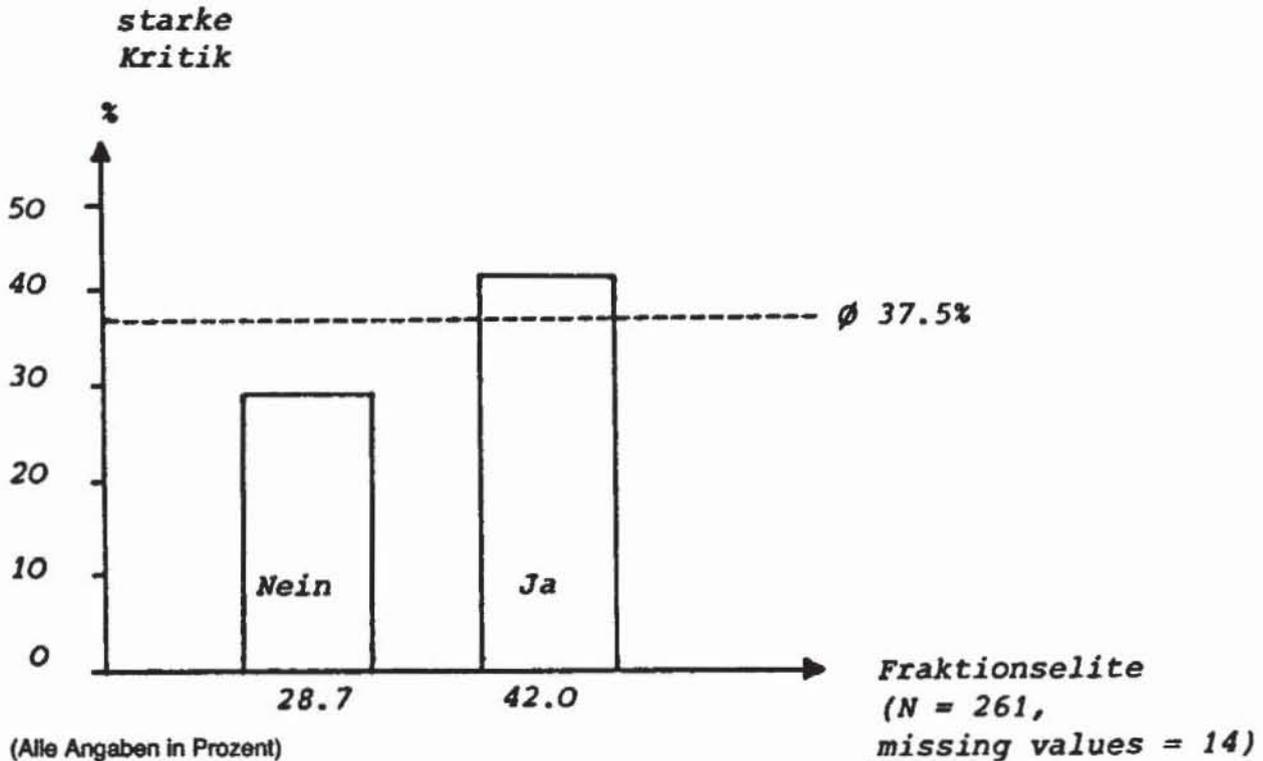
(Interview Nr. 27: 2, Befragter ist Stadtdirektor)

Es gibt den Unterschied, daß in der SPD-Fraktion der Oberstadtdirektor und die SPD-Dezernenten anwesend sind und dadurch eben unmittelbar auf die Beratungen der Fraktion einwirken können, d. h., daß die laufende Information in der SPD-Fraktion doch wohl sicherlich besser ist.“

(Interview Nr. 1: 8, Befragter ist Kämmerer)

**Kritik an partelseitiger Unterstützung der Fraktion (GRUFAK6)  
nach Zugehörigkeit zur Fraktionselite (Amt in Fraktion oder Rat der Stadt)**

N = 98



### 3. Langfristige Planung der Fraktionspolitik als wesentliche Schwachstelle großstädtischer Minderheitsfraktionen

Grube u. a. stellen in ihrer Publikation „Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktionen“ fest, daß in der neueren wissenschaftlichen Literatur der Bundesrepublik „Hinweise auf das Planungspotential der politischen Parteien bzw. Studien zu konkreten Planungsmodellen und -vorstellungen allenfalls sporadisch vorhanden (sind)“ (Grube u. a. 1976: 134). Auch die politische Praxis liefere keine Hinweise, daß Parteien mittel- oder längerfristige politische Planung initiierten bzw. konkretisierten (vgl. ebda.: 211).

Haungs hebt hervor, daß der Begriff der „politischen Planung“ recht unterschiedlich verstanden wird. In Anlehnung an Naschold und Grube u. a. diskutiert er die drei Begriffe „Planung“, „Plan“ und „Programm“ und veranschaulicht damit den Bereich der politischen Planung (vgl. Haungs 1980: 30f.). Ein „Plan“ unterscheidet sich durch seine größere Verbindlichkeit vom „Programm“. Der Begriff „Planung“ ist „umfassender als die beiden anderen Begriffe und bezeichnet den gesamten Prozeß, der vor oder nach dem Plan bzw. Programm liegt“ (ebda.: 31).

Schleth konstatiert, daß die „Schaffung leistungsfähiger Aufbereitungs- und Planungs-kapazitäten der Parteien (...) um so dringlicher (wird), je stärker und funktionsfähiger

die entsprechenden Abteilungen des Kanzleramtes bzw. der Ministerien werden, da andernfalls die jeweiligen Oppositionsparteien noch weiter ins Hintertreffen geraten (...)“ (Schleth 1973: 400f.).

Und derzeit gilt besonders für den kommunalen Bereich, daß das „Defizit der politischen Parteien an Planungs- und Innovationskapazität (...) eine Überlegenheit der Bürokratie gegenüber den parlamentarischen Gremien zur Folge (hat)“ (Kevenhörster u. a. 1980: 42; vgl. auch Haungs 1975: 302–304 und Kevenhörster 1979: 284).

Die Expertengespräche liefern grundsätzlich keine Hinweise darauf, daß von den großstädtischen Minderheitsfraktionen „politische Planung“ im oben verstandenen Sinne betrieben wird; indirekte negative Hinweise zum Vermögen von Minderheitsfraktionen zur politischen Planung ergaben sich gelegentlich, wenn angemerkt wurde, daß den Fraktionen zur eigenständigen Planung vielerorts auch die organisatorischen Voraussetzungen – z. B. in Natur einer gut ausgestatteten und mit einem wissenschaftlichen Dienst versehenen Fraktionsgeschäftsstelle – fehlen. Dort, wo es Fraktionsgeschäftsstellen mit einem derartigen wissenschaftlichen Dienst gibt, wird bemängelt, daß die Fraktionsführung, das politische Fraktionsmanagement also, keine klaren Vorgaben zur Konzipierung von Vorschlägen gibt, die eine länger- oder langfristige Planung der Fraktionspolitik ermöglichen könnten. Unter lang- und längerfristiger Planung wollen wir hier einen Planungsprozeß verstehen, der zumindest über die Dauer einer Legislaturperiode hinaus geht. Auch wenn z. B. im Bereich der Stadtentwicklung, der Frage nach Ausweisung von Flächen für die Industrie oder den Wohnungsbau längerfristig Vorstellungen im Entwurfstadium diskutiert sein mochten, so ist nach unseren Beobachtungen eher zu konstatieren, daß Grundpositionen um erhoffter „kurzfristiger Erfolge“ willen<sup>21</sup> oder durch eine in kooperativem Oppositionsverständnis angelegte Kompromißbereitschaft „verwässert“ wurden, als daß über einen längeren Zeitraum eine einheitliche Linie verfolgt wurde. Dies kann sich u. E. langfristig in dem Maße ändern, in dem von einem rein auf „Kooperation“ angelegten Oppositionsverständnis abgegangen wird.<sup>22</sup>

55.3% aller Mandatsträger kritisieren den Bereich der „langfristigen Planung der Fraktionspolitik“. Wenn wir in Anbetracht der unterschiedlichen Vorstellungen zum „Planungsbegriff“ davon ausgehen, daß teilweise bereits das reine Vorhandensein eines kommunalpolitischen Programms der Partei als Planung der Fraktionspolitik verstanden wird, so ist es sicherlich *nicht* falsch, zu vermuten, daß bei Zugrundelegung eines rigideren Planungsbegriffs Mängel in diesem Bereich der Fraktionsarbeit noch deutlicher zum Vorschein gekommen wären. Wir haben an anderer Stelle bereits angedeutet, daß wir dann, wenn die Fraktion Alternativen aufzeigen will, Schwächen oder gar das vollständige Fehlen einer langfristigen Planung der Fraktionspolitik für Oppositionsfraktionen als besonders gravierend erachten. Dahinter steht die Prämisse, daß die Mehrzahl der Minderheitsfraktionen über eine kurzfristige Orientierung ihrer Politik an

<sup>21</sup> Problematisch scheint uns auch die Feststellung „kurzfristiger Erfolge“ während der Legislaturperiode, zumal Meinungsumfragen in der Praxis hier ausscheiden. Als „Erfolgsindikator“ dürfte z. B. eine positive Resonanz in der Lokalpresse gelten.

<sup>22</sup> Ergänzt werden muß, daß freilich auch ein mehr kompetitives Oppositionsverständnis kurzfristige „Erfolgszwänge“ nicht beseitigt.

Wahlterminen und vermeintlichen Wählerwünschen hinaus sich nicht substantiell wird von der Mehrheitsfraktion und deren politischen Konzepten absetzen können.

Unter den geschilderten politisierten Bedingungen in NRW-Großstädten bedeutet dies – vor allem – für die Oppositionsfraktion, daß sie ihre Aufgabe der (öffentlichen) Kontrolle der Verwaltung im Rat (und damit der Kontrolle überhaupt, denn als Minderheitsfraktion ist sie weitestgehend aus dem internen „Vorentscheidungsprozeß“ mit seinen internen Kontrollmöglichkeiten ausgeschlossen) ohne Vorhandensein von Arbeits- und Planungskapazitäten wohl nicht mehr wahrnehmen kann. Oppositionsfraktionen werden die Dominanz der Verwaltung auch wohl halbwegs nur dann kompensieren können, wenn sie über eine Fraktionsgeschäftsstelle mit wissenschaftlichem Hilfsdienst verfügen und wenn dieser „Apparat“ dazu in der Lage ist (und es ihm „erlaubt“ wird), eigene Planungs- und Innovationskapazitäten aufzubauen. Dann scheint auch für die kommunalen Minderheitsfraktionen möglich, was Diederich für die Parteien fordert: „Zu einer eigenen politischen Zusammenschau und zu einer Konzeption und Prioritätensetzung für die Legislaturperiode gelangen“ (Diederich 1974, zit. nach Haungs 1974: 31).

Und nicht nur das: Dies scheint uns auch eine wesentliche Voraussetzung zu einer länger- und langfristigen Planung der Fraktionspolitik zu sein. Dabei ist es eine Aufgabe von Führung und Management der Fraktion, fehlende eigene Ressourcen – aufgrund einer nicht ausreichenden Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstelle oder nicht ausreichender Beiträge einzelner Fraktionsmitglieder – auszugleichen wie auch generell weiteren Sachverstand aus der Verwaltung, von parteiangehörigen Dezernenten, von kompetenten Parteimitgliedern und der Partei nahestehenden Bürgern in die Fraktionsarbeit mit einzubeziehen.

Dies zu organisieren, halten wir – trotz bislang von keiner Partei gelöster Koordinationsprobleme zwischen Parteiorganisationen und Parlamentsfraktionen (vgl. dazu Falke 1974: 28ff.) – für eine leistbare Aufgabe.

Im folgenden wird zunächst gezeigt, welchen Stellenwert Mängel oder das Fehlen von langfristiger Planung in der Fraktionsarbeit insgesamt einnehmen.

Die Kommunalität für die Variable 113 „langfristige Planung der Fraktionspolitik“ beträgt 0.80. D. h., daß die im Abschnitt 7.2.2 dargestellten 6 signifikanten Faktoren insgesamt bereits 80% der Varianz der Variablen 113 aufklären; die spezifische, nicht erklärte Varianz der Variablen 113 beträgt somit lediglich 20%.

Die für die Variable 113 errechneten Markierungswerte zeigen, wieviel Prozent der erklärten Varianz auf jeden einzelnen Faktor entfallen. 46,5% der erklärten Varianz der Variablen „langfristige Planung der Fraktionspolitik“ werden durch den „Führungs- und Managementfaktor“ (Faktor 1) erfaßt; auf dem Faktor 2 beträgt der Markierungswert für die Variable 113 43,5%, und neben diesem zweiten „Imagefaktor“ trägt auch der individuelle Leistungsfaktor (Faktor 5) noch mit 6,6% zur Varianzerklärung bei. Die Variable 113 ist also mit allen 3 Faktoren geladen, die insgesamt zusammengerechnet etwa drei Viertel an der aufgeklärten Varianz der Variablen 92–113 ausmachen.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Hier seien noch einmal die einzelnen Anteile der Faktoren 1, 2 und 5 an der aufgeklärten Varianz aufgezählt:

Faktor 1 – 31,4%; Faktor 2 – 20,3% und Faktor 5 – 20,1%.

Die von uns nach den Expertengesprächen vermutete herausragende Bedeutung der Variablen 113 in der Mängelstruktur der Fraktionsarbeit findet in diesen Zahlen ihre (empirische) Bestätigung durch die 275 befragten Mandatsträger aus großstädtischen Minderheitsfraktionen. Der Markierungswert der Variablen 113 zeigte ja bereits, daß dem Führungs- und Managementbereich die höchsten Anteile an Mängeln im Bereich der langfristigen Planung der Fraktionspolitik gegeben werden. Mängel im Bereich langfristiger Planung der Fraktionspolitik werden also am ehesten bewirkt oder haben Auswirkungen auf Items und Bereiche, die hoch auf dem „Führungs- und Managementfaktor“ geladen sind.

Mit 43.5%-Punkten trägt außerdem der „Imagefaktor“ erheblich zur Erklärung der Varianz der Variablen 113 bei.

Weniger ins Gewicht fällt mit 6.6%-Punkten der „individuelle Leistungsfaktor“.

Ein vierter „Faktor parteiseitiger Unterstützung“ trägt nicht zur Erklärung der Varianz der Variablen 113 bei. Das bedeutet also, daß die befragten Mandatsträger derzeit die langfristige Planung der Fraktionspolitik von „parteiseitiger Unterstützung“ *nicht* tangiert sehen.

Die Faktoren 1, 2 und 5 erklären insgesamt 96.6% der aufgeklärten Varianz der Variablen 113.

Diese tangiert als einzige Variable derart viele Faktoren. Das bedeutet unserer Meinung nach auch, daß in der Variablen „langfristige Planung der Fraktionspolitik“ ein Bereich der Fraktionsarbeit angesprochen ist, der nicht isoliert – von in anderen Faktoren tangierten Bereichen – gesehen werden kann. Es ist durchaus plausibel, daß die Variable 113 auch auf dem „Imagefaktor“ hoch lädt: Denn nach allem, was wir in den Expertengesprächen erfahren haben, dürfte sich eine inhaltlich durchdachte und ausformulierte Position, die außerdem in eine langfristige Planung der Fraktionspolitik eingebunden ist, vorteilhaft auf das Bemühen auswirken, in der Öffentlichkeit ein positives Bild/Image von der Arbeit als Oppositionsfraktion zu zeichnen.

Wenn wir deshalb von der Variablen 113 „Langfristige Planung der Fraktionspolitik“ als einer „*Schlüsselvariablen*“, einem Bereich, dem gerade in der Minderheitsfraktion besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, sprechen, so wird dies auch durch Angaben bei *Kevenhörster* u. a. 1980; *Haungs* 1975 und *Lammert* 1976 bestätigt.

Wir werden im folgenden analysieren, ob sich die Mandatsträger, die die langfristige Planung der Fraktionspolitik kritisieren, deutlich von den übrigen Mandatsträgern – und falls ja, nach welchen Kriterien – unterscheiden. Dazu berechnen wir wiederum Kontingenztabellen und stellen im folgenden die Ergebnisse für die Gruppe der kritikübenden Mandatsträger vor.

Zusammenhänge bestehen zwischen der Bewertung der „langfristigen Planung der Fraktionspolitik“ und folgenden unabhängigen Variablen:

1. Zugehörigkeit zur Fraktionselite allgemein
2. Ausübung der Führungsposition des „Fraktionsvorsitzenden“
3. Dauer der Parteimitgliedschaft
4. Alter
5. Konfession
6. Bildungsstand
7. Herkunftsstadt

8. Politisches Kräfteverhältnis in der Herkunftsstadt
9. Mitgliedschaft in kirchlichen Vereinen
10. Mitgliedschaft in einer DGB-Gewerkschaft
11. Einschätzung des Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung
12. Bewertung des Items, ob sich der Kreisverband in der Stadt genügend um kommunalpolitische Probleme kümmert
13. Einschätzung der Verbindlichkeit des kommunalpolitischen Programms für die Fraktionsarbeit
14. Bewertung der Frage, ob Parteimitglieder sinnvoll in die kommunalpolitischen Aktivitäten einbezogen sind
15. Intensität der Kritik an der Ratsarbeit

Mandatsträger, die *nicht* gleichzeitig ein Amt in ihrer Fraktion und/oder eine Position im Rat der Stadt bekleiden, bewerten den Bereich der langfristigen Planung der Fraktionspolitik *negativer* als die Mitglieder der „Fraktionselite“ (64.4%–51.7%).

Auch die Ausübung der Position des Fraktionsvorsitzenden diskriminiert, denn lediglich 2 der 10 befragten Fraktionsvorsitzenden (20%) kritisieren den Bereich der langfristigen Planung der Fraktionspolitik;  $\frac{1}{3}$  der Fraktionsvorsitzenden bewerten diesen Bereich mit gut. Wir sehen diesen Bereich nicht nur wegen des deutlichen Votums der Befragten, sondern – wie bereits vorhin angedeutet – auch nach Einlassungen der von uns mündlich befragten Experten als besonderen „Mängelbereich“, wobei Mängel hauptsächlich auf Versagen oder Versäumnisse der Fraktionsführung, dem politischen Fraktionsmanagement, zurückgehen.<sup>24</sup>

Deshalb ist zu vermuten, daß „Betroffenheit“ des einen oder anderen Fraktionsvorsitzenden eine realistische Bewertung von Leistungen in diesem Bereich beeinflusst hat.

Mandatsträger, die Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik üben, werden deutlich nach der Variablen „Dauer der Parteizugehörigkeit“ diskriminiert. Die Grafik 7.19 läßt hier einen fast linearen Zusammenhang vermuten: Je länger die Ratsmitglieder bereits Mitglied ihrer Partei sind, desto geringer wird der Anteil der Mandatäre (in den nach der Dauer der Zugehörigkeit zur Partei gebildeten Gruppen), die die „langfristige Planung der Fraktionspolitik“ kritisieren.

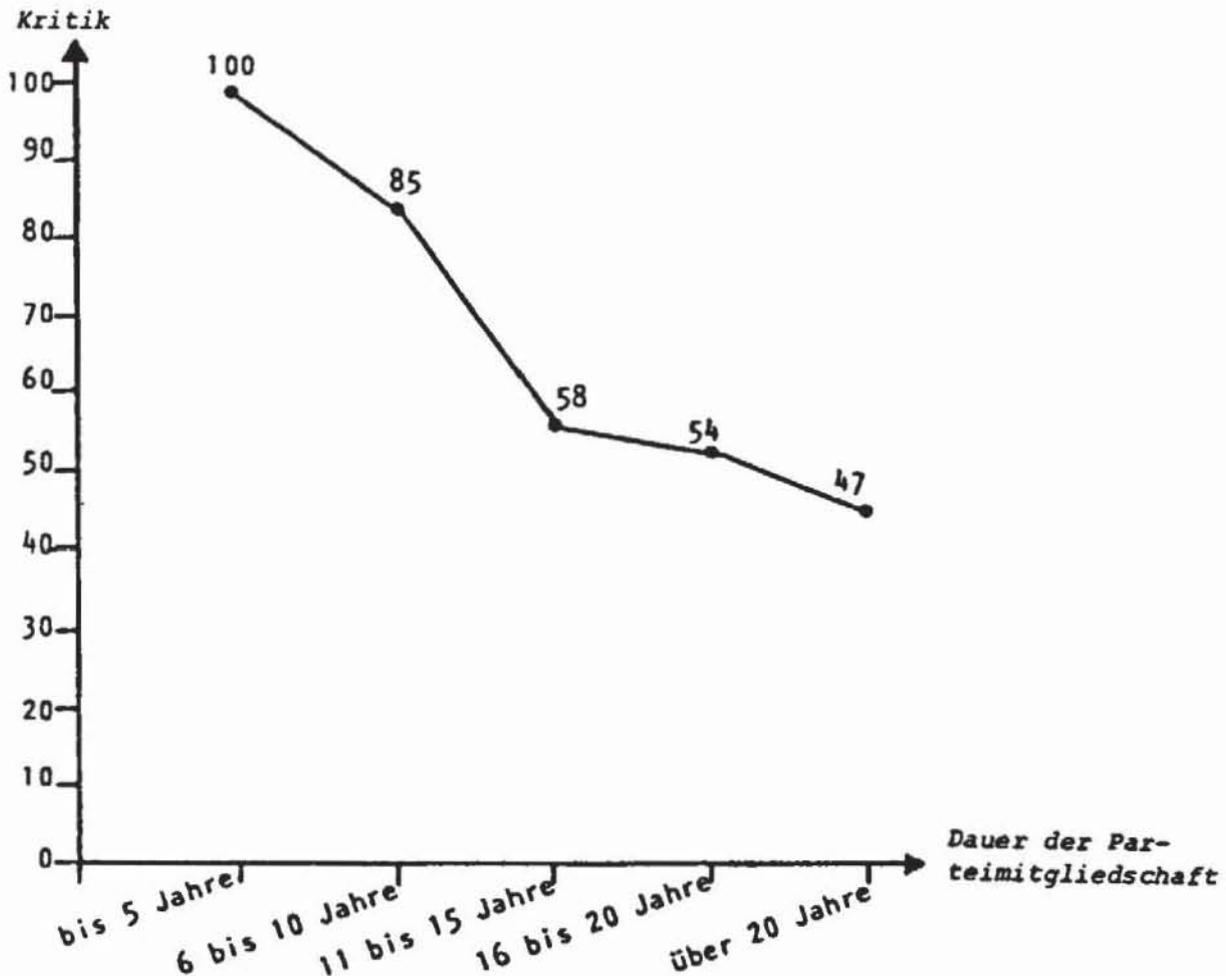
Wir konnten nun einen ähnlichen Zusammenhang zwischen der Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik und dem *Alter* der Befragten erwarten, denn Alter und Mandatsdauer sind – zumindest tendenziell – zwei zusammenhängende Größen.

Diese Vermutung bestätigt sich, wie die Grafik 7.20 zeigt.

Die Korrelation der Variablen 113 mit der „Konfession“ (vgl. Grafik 7.21) führt zu folgendem Ergebnis: Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik üben

<sup>24</sup> Ein nicht dem Rat angehörender Kreisparteiorganisator sieht hier eine Aufgabe für die Fraktionsgeschäftsstelle und ihren wissenschaftlichen Dienst, denn er fordert, daß die Fraktionsmitarbeiter auch längerfristige Konzeptionen für die Fraktionspolitik erarbeiten sollten, allerdings mit der Maßgabe, daß ihnen die Ziele für die Erarbeitung längerfristiger Konzeptionen vorgegeben sind. (Vgl. Interview Nr. 26)

### Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik (VAR113) nach Dauer der Parteimitgliedschaft



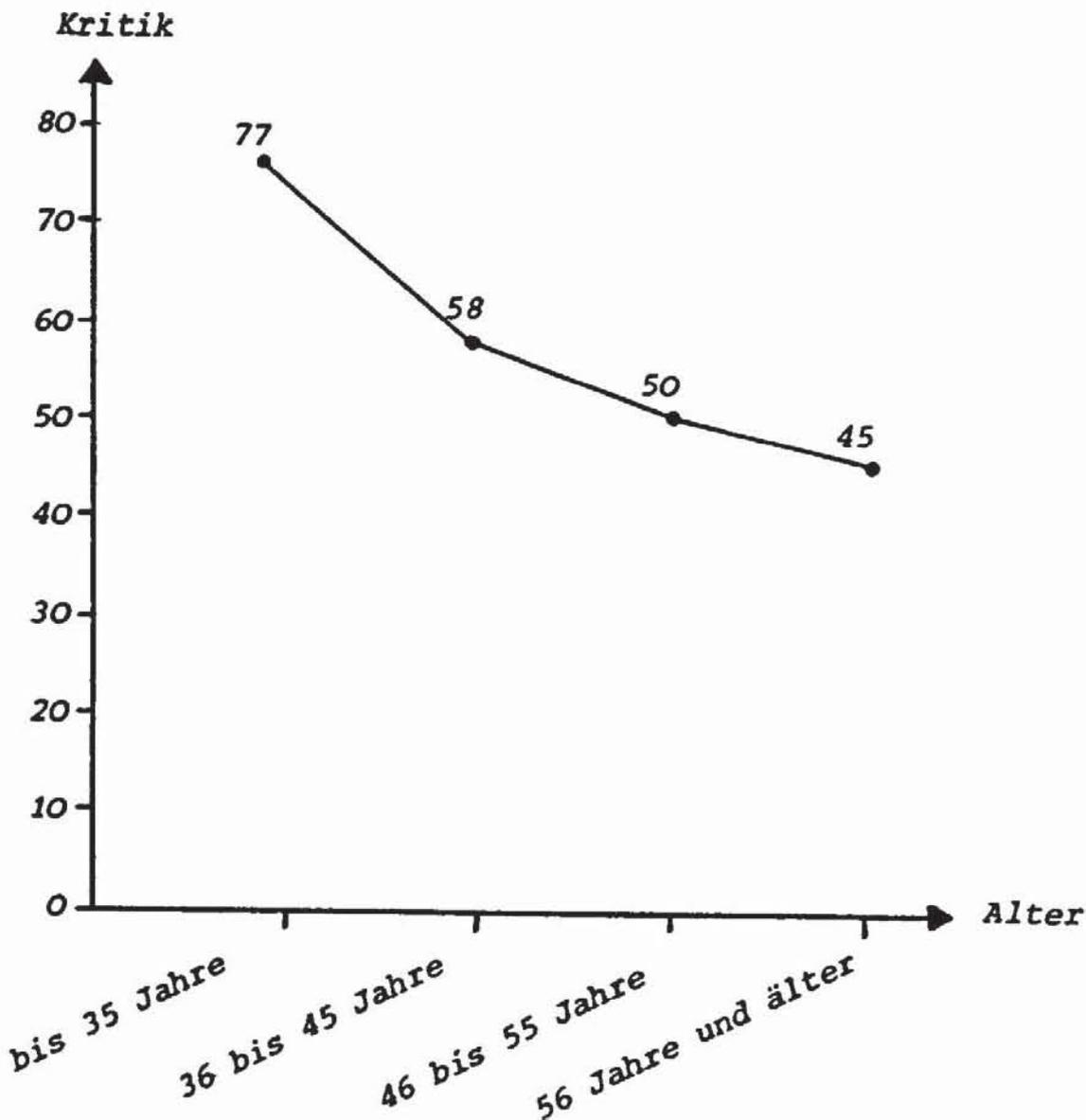
(Alle Angaben in Prozent sind gerundet)

überdurchschnittlich evangelische Mandatare (und Mandatsträger, die keiner der beiden großen Religionsgemeinschaften angehören).<sup>25</sup>

Die Einbeziehung der Variablen „politisches Kräfteverhältnis in der Herkunftsstadt der befragten Mandatsträger“ zeigt die interessante Tendenz, daß – mit Ausnahme Oberhausens – dort die Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik am höchsten ist, wo zwischen CDU und SPD ein sehr kleiner bzw. ein kleiner Abstand im Stimmenverhältnis bzw. im Vergleich der Ratsmandate besteht, während die Kritik von Man-

<sup>25</sup> Mit 4 von 275 ist die Zahl der Mandatsträger, die weder katholisch noch evangelisch sind, sehr gering; deshalb sollte das Ergebnis für diese Teilgruppe von Mandatsträgern entsprechend unserer Einstellung zur Behandlung von Ergebnissen, denen geringe absolute Zahlenangaben zugrundeliegen, allenfalls in der Fußnote und hier auch nur deshalb, weil die Aussage dieser 4 kommunalen Mandatsträger so eindeutig ist, erwähnt werden.

**Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik (VAR113) nach Alter**



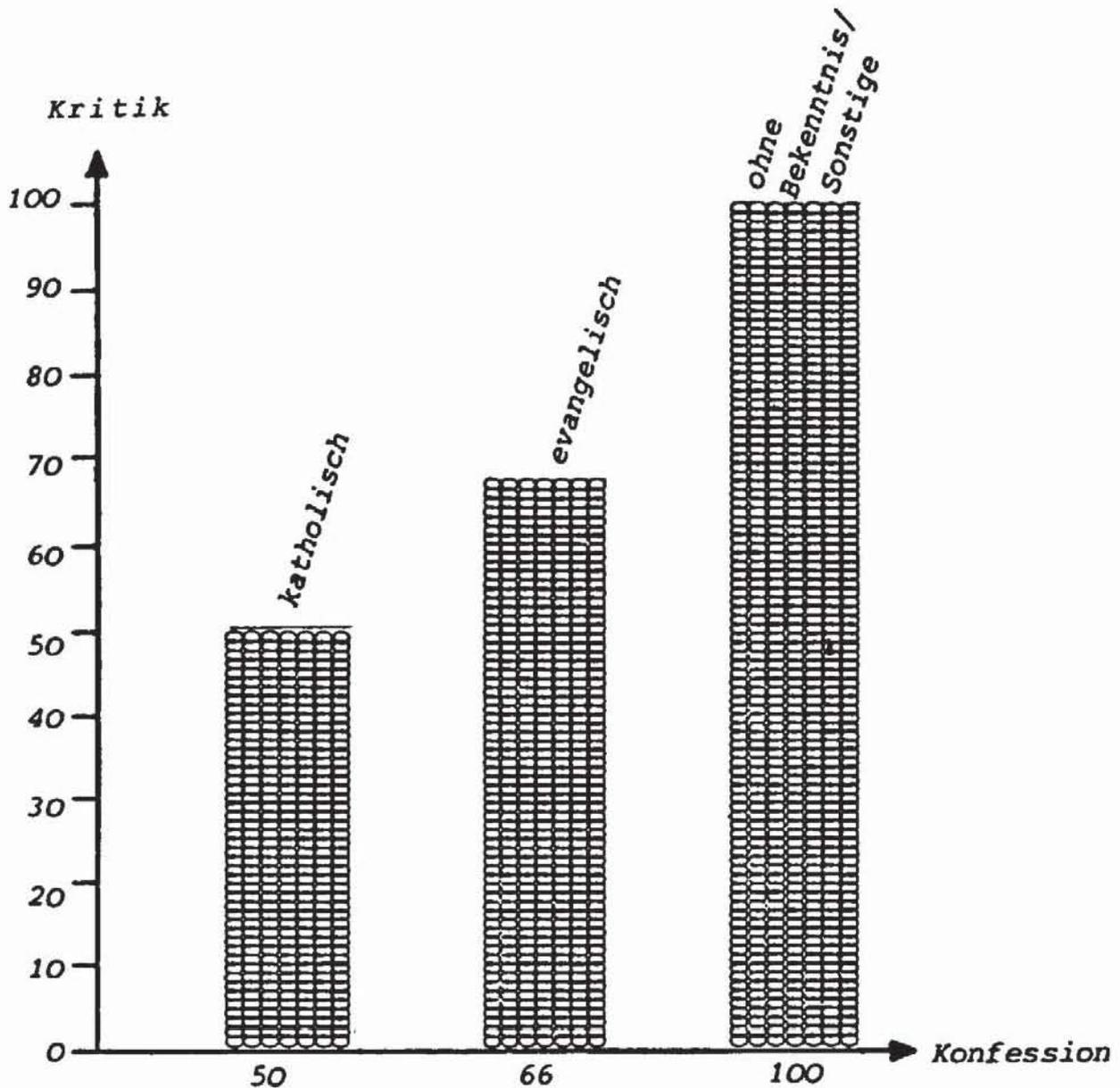
(Alle Angaben in Prozent und gerundet)

datsträgern aus Städten mit sehr großem und großem Abstand CDU-SPD unterdurchschnittlich ist.

Dieses Ergebnis widerlegt die Vermutung, Mandatsträger aus Städten mit kleinem oder sehr kleinem Abstand zwischen CDU und SPD (vgl. 7.23) würden nicht so sehr die Notwendigkeit längerfristiger Planung der Fraktionspolitik einsehen, weil sie der Auffassung sind, zum politischen Erfolg bedürfe es jetzt lediglich noch kurzfristiger Strategien und gezielter ad-hoc-Maßnahmen.

Inwieweit sich dieses Ergebnis als Artefakt des „Bildungsstandes“ miterklären läßt, kann nicht ganz genau bestimmt werden. Wie an anderer Stelle dargelegt wurde, liegt der Anteil der Mandatsträger mit Hochschulabschluß in den Städten, in denen es einen

**Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik (VAR113)  
nach Konfession**

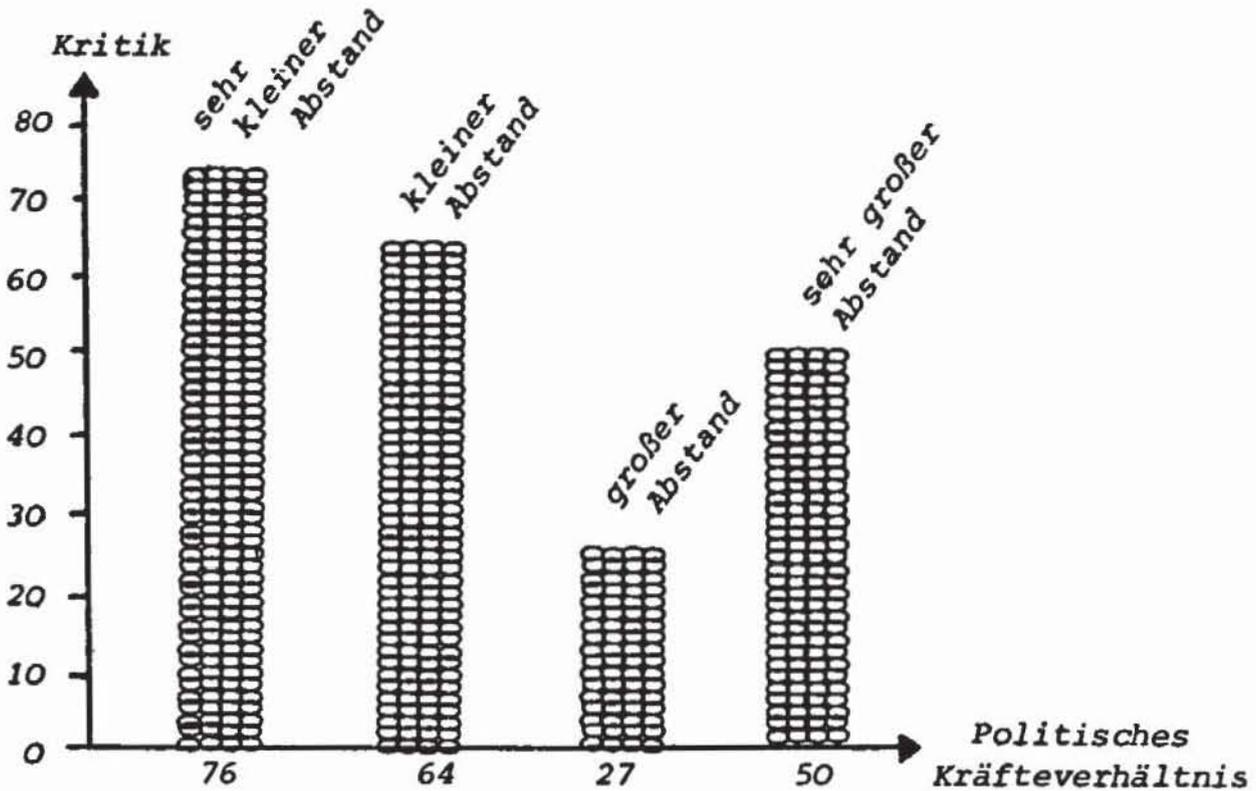


Katholisch: N = 190  
 Evangelisch: N = 74  
 o. Bekenntnis/Sonstige: N = 11  
 (Alle Angaben in Prozent und gerundet)

kleinen oder einen sehr kleinen Abstand zwischen CDU und SPD gibt, deutlich über dem Durchschnitt, während andererseits in den Städten mit sehr großem Abstand im politischen Kräfteverhältnis der Anteil der Mandatsträger mit Volksschulabschluß überproportional hoch ist.

Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik üben – und damit unterdurchschnittlich viele – 48% der Mandatsträger mit Volksschulabschluß, während es in der

**Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik (VAR113)  
nach politischem Kräfteverhältnis (VAR216) in der Herkunftsstadt**



(Alle Angaben in Prozent und gerundet)

Gruppe der Mandatsträger mit Hochschulabschluß immerhin 65% sind, die den Bereich der langfristigen Planung der Fraktionspolitik negativ bewerten.<sup>26</sup>

Deutlich überdurchschnittlich hoch ist die Kritik an der „langfristigen Planung der Fraktionspolitik“ in den Gruppen von Mandatsträgern, die

- (realistischerweise) ihrer Fraktion keinen Einfluß auf die Verwaltung bescheinigen;
- der Auffassung sind, ihr Kreisverband kümmere sich nicht genügend um kommunalpolitische Probleme;

<sup>26</sup> Die Mitgliedschaft in kirchlichen Vereinen „erklärt“ sich – wie wir im Kap. 2 gesehen haben – im wesentlichen durch die Variablen Alter, Konfession, Bildungsstand und politisches Kräfteverhältnis in der Herkunftsstadt. Nachdem sich nicht-zufällige Zusammenhänge zwischen diesen vier Variablen und der Bewertung des Bereichs der langfristigen Planung der Fraktionspolitik gezeigt haben, können wir nun ferner erwarten, daß sich die Mandatsträger, die Mitglied in kirchlichen Vereinen sind, von den Mandatsträgern, auf die dieses Merkmal der Vereinszugehörigkeit nicht zutrifft, signifikant unterscheiden. Das Ergebnis der Kreuztabellierung bestätigt diese Vermutung: Von den Mandatsträgern, die Mitglied in kirchlichen Vereinen sind, üben mit 42% unterdurchschnittlich wenige Kritik an langfristiger Planung der Fraktionspolitik.

Interessanterweise stellt sich das Ergebnis für die Mandatsträger, die Mitglied in einer der DGB-Gewerkschaften sind, ähnlich dar: In dieser Mandatsträgergruppe kritisieren mit 40% – verglichen mit dem Durchschnitt – 15% weniger die langfristige Planung der Fraktionspolitik.

- (realistischerweise) dem kommunalpolitischen Programm der Partei für die Fraktionsarbeit keine oder lediglich eine geringe Bedeutung attestieren;
- nicht der Auffassung sind, daß Parteimitglieder in ihrer Stadt sinnvoll in kommunalpolitische Aktivitäten miteinbezogen sind.

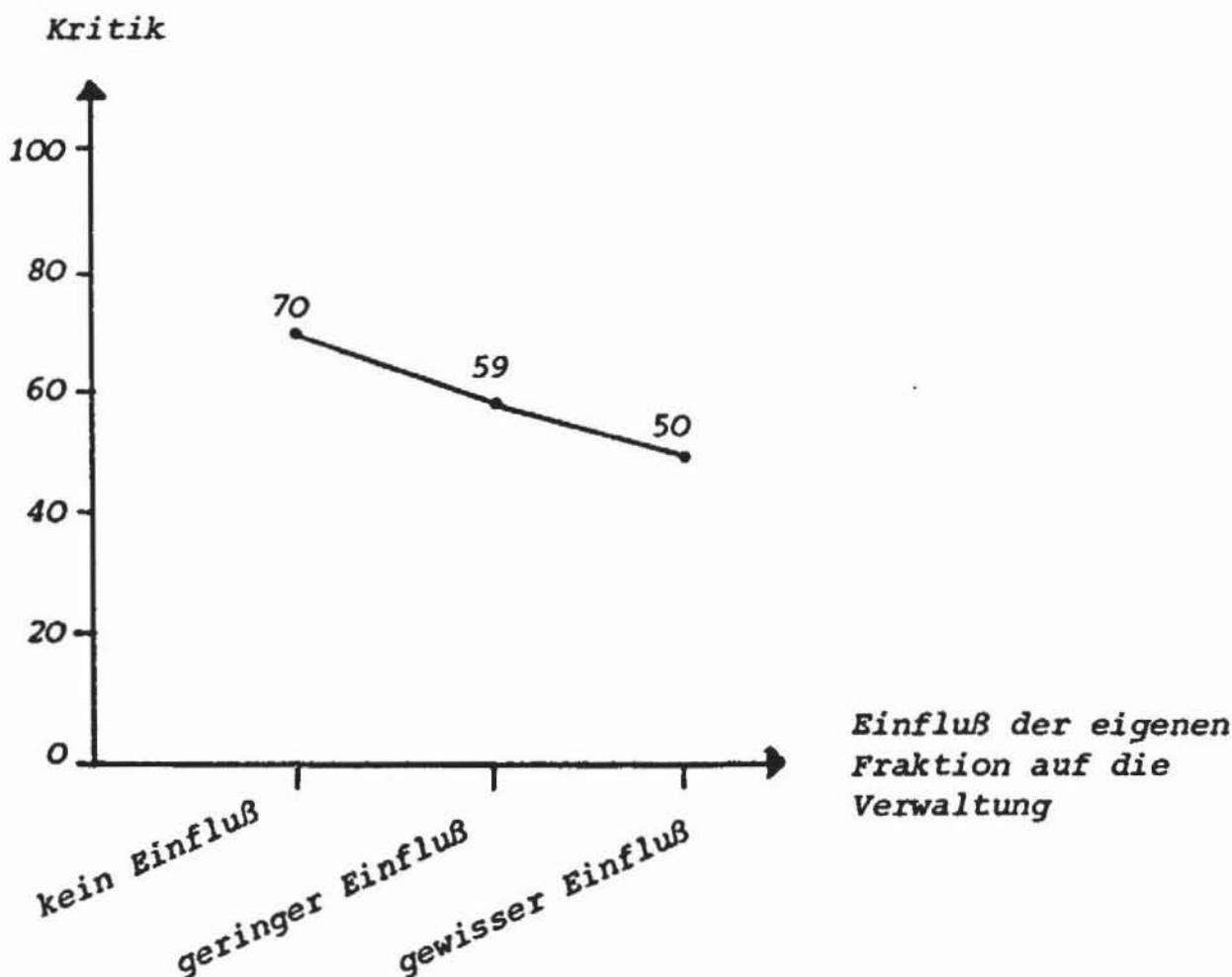
„Mitgliedschaft“ in diesen vier Teilgruppen korreliert jeweils positiv mit höherem Bildungsstand.

Zusammengefaßt könnte man sagen: Je *realistischer kommunale Mandatsträger die Situation in ihrer Stadt einschätzen, desto eher üben sie Kritik an der bisherigen Art und Weise der „langfristigen Planung der Fraktionspolitik“.*<sup>27</sup>

Die folgenden Tabellen und Grafiken 7.23, 7.24 und 7.25 sollen die Ergebnisse anhand der Verteilung noch einmal veranschaulichen.

Grafik 7.23

**Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik (VAR113)  
nach Einschätzung des Einflusses der eigenen Fraktion auf die Verwaltung**



kein Einfluß: N = 10  
geringer Einfluß: N = 133  
gewisser Einfluß: N = 128  
(Alle Angaben in Prozent und gerundet)

<sup>27</sup> Kritik bedeutet hier – so Experten in den Interviews – in der Regel, daß in einer Fraktion überhaupt keine langfristige Planung der Fraktionspolitik erfolgt.

Tabelle 7.24

**Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik  
(VAR113) nach VAR155 und VAR169**

ITEM	VAR113	
	Nein	Ja
Kreisverband kümmert sich genügend um kommunalpolitische Probleme? (VAR155)	75.0	44.0
Sind Parteimitglieder in ihrer Stadt sinnvoll in kommunalpolitischen Aktivitäten einbezogen? (VAR169)	69.0	40.0

(Alle Angaben in Prozent)

Die Untersuchung hat gezeigt, daß die überwiegende Mehrzahl der Mandatsträger und die Minderheitsfraktionen im Rahmen der parlamentarischen Arbeitsweise in großstädtischen kommunalen Vertretungskörperschaften gestellte Anforderungen, z. B. die Aufgaben der Verwaltungskontrolle und der Ausarbeitung kommunalpolitischer Alternativen zur Position der Mehrheitsfraktion, *nicht* oder nur eingeschränkt wahrnehmen. Dies ist sicherlich teilweise auf erschwerte Arbeitsbedingungen für Oppositionsfraktionen in Kommunalparlamenten – im Vergleich zu Bundestag und Landtagen – unter den Bedingungen von Gemeindeordnungen zurückzuführen, die noch von dem konstitutionellen Dualismus kommunale Exekutive/Verwaltung vs. Rat als Ganzes ausgehen, während wir aber – wie anhand der Einstellungen der befragten Akteure aus Minderheitsfraktionen gezeigt worden sein sollte – in der politischen Realität in den nordrhein-westfälischen Großstädten von einem „Neuen Dualismus“ (vgl. *Schönfelder* 1979) kommunale Exekutive/Verwaltung plus Mehrheitsfraktion vs. Oppositionsfraktion ausgehen müssen.

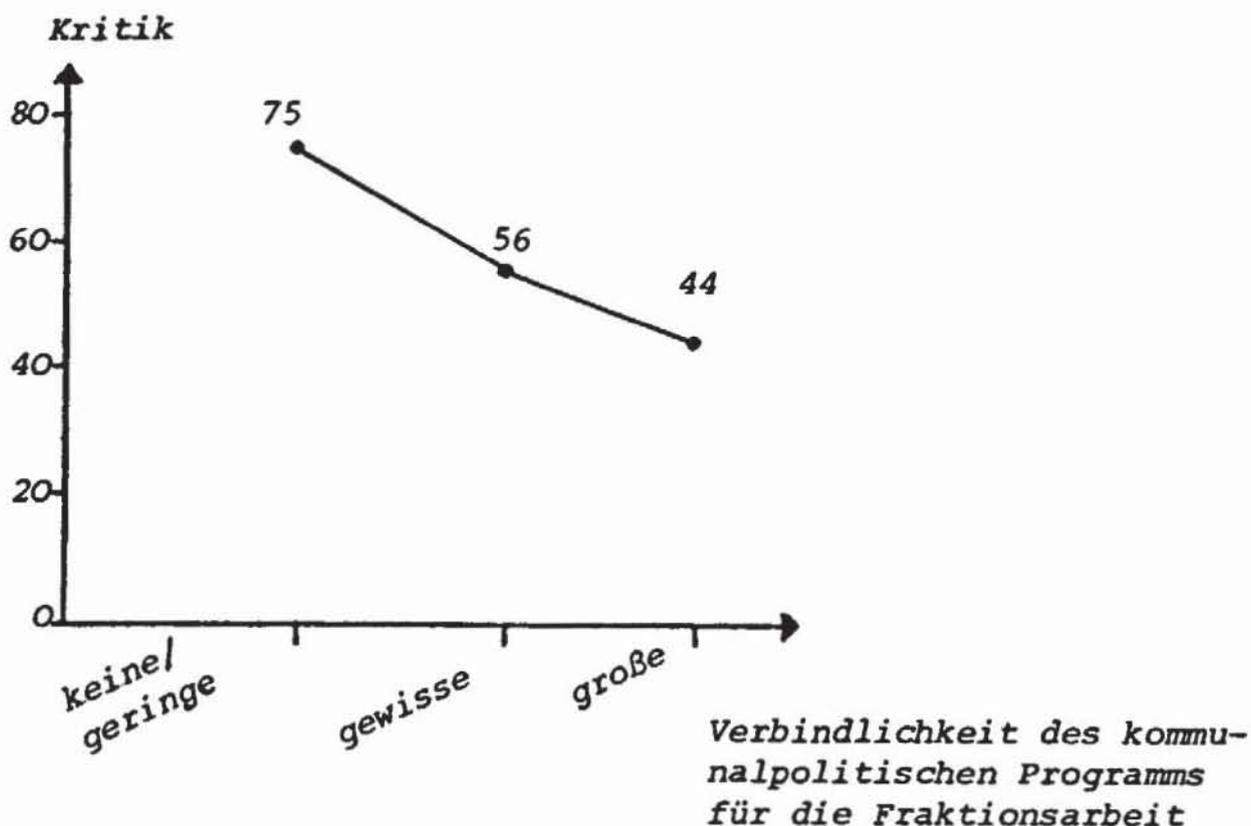
Vermutlich wären die Mängel in der Fraktionsarbeit nicht so gravierend, wenn die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung diesem „Neuen Dualismus“ Rechnung tragen und die Bedingungen zur substantiellen Ausfüllung der Oppositionsfunktion durch Sicherung eines Oppositionsamtes schaffen würde.

Die derzeit bestehende Diskrepanz zwischen Kommunalverfassung und politischer Realität begünstigt die Substituierung von „Kommunaler Opposition“ durch „Kommunale Harmonie“ und eine – nicht präzise zu fassende – „Gemeinwohlideologie“ anstelle rationaler Konfliktaustragung im Rat und seinen Ausschüssen.

Eine Anpassung der Gemeindeordnungen mit einer Sicherung des „Oppositionsamtes“ ist realistischere derzeit aber kaum zu erwarten. Im Gegenteil: Es überwiegen Überlegungen, ein Proporz-System fest für die kommunale Ebene zu institutionalisieren.<sup>28</sup> Sollte es im Rahmen anderer Bemühungen gelingen, durch Übertragung von

<sup>28</sup> Am 3. 4. 1984 billigte die SPD-Mehrheitsfraktion im Düsseldorfer Landtag einstimmig einen Entwurf des Innenministers zur Änderung der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung. Danach werden nach der Kommunalwahl am 30. 9. 1984 der Bürgermeister und seine Stellvertreter im Listenverfahren nach d'Hondt gewählt. Somit dürfte die stärkste Oppositionsfraktion i. d. R. den 1. Stellvertreter des (OB)Bürgermeisters stellen, es sei denn, es kommt zu Listenverbindungen gegen die stärkste Oppositionsfraktion oder aber die Mehrheitsfraktion hat mindestens doppelt so viele Mandate wie die stärkste Oppositionsfraktion.

**Kritik an der langfristigen Planung der Fraktionspolitik (VAR113) nach Einschätzung der Verbindlichkeit des kommunalpolitischen Programms**



(Alle Angaben in Prozent)

Routineaufgaben auf die Verwaltung eine Entlastung des Rates zu erreichen,<sup>29</sup> so dürfte eine gleichfalls dadurch erhoffte allgemeine „Stärkung“ der Fraktionen noch *nicht* wesentlich dazu beitragen, den „strukturellen Nachteil“ der Oppositionsfraktion auszugleichen, denn die Mehrheitsfraktion wird vermutlich auch zukünftig enger mit der Verwaltung zusammenarbeiten und von dort her spürbare Unterstützung erhalten. Und dies gerade dann, wenn das politische Kräfteverhältnis durch einen deutlichen Abstand zwischen den beiden großen Parteien gekennzeichnet ist.

Dennoch: Die Oppositionsfraktionen sollten ihre Leistungen auch unter den Bedingungen der (derzeitigen) Kommunalverfassung „optimieren“ und eine Verbesserung ihrer politischen Position erreichen können. Die Analyse der Fraktionsarbeit hat nämlich gezeigt, daß Mängel vor allem in Bereichen konstatiert wurden, in denen spezifische

<sup>29</sup> So z. B. der Sachverständigenrat zur Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung in „Politik und kommunale Selbstverwaltung“, Köln 1984: 33ff.

Anforderungen an die Oppositionsfraktion in der großstädtischen Vertretungskörperschaft gestellt werden.<sup>30</sup> Von einer Beseitigung der Mängel und ihren Ursachen kann deshalb ein Beitrag zur Verbesserung der Fraktionsarbeit erwartet werden.

<sup>30</sup> Nicht alle Fraktionen weisen in denselben Bereichen die konstatierten Mängel in ihrer Arbeit auf. Oft sind die Mängel auch nicht gleichgewichtig. Es sollte jedoch gelingen, für die einzelnen Oppositionsfraktionen das „Mehr“ oder „Weniger“ an Problemfeldern in ihrer Arbeit herauszufinden. Davon, wieviele Problemfelder für die einzelne Fraktion ausgewiesen werden, vom derzeitigen politischen Kräfteverhältnis, abgesehen außerdem vom bundespolitischen Trend – der sog. politischen Großwetterlage – auch hängt es vermutlich nicht unwesentlich ab, ob und inwieweit die Fraktionen ihrem Ziel, die Mehrheitsverhältnisse zu ändern, *aus eigenen Anstrengungen* werden näher kommen bzw. es werden erreichen können. Was die Optimierung der Arbeit auch der großstädtischen Oppositionsfraktion so schwierig gestalten dürfte, ist, daß wohl nur der geringere Teil der Probleme reine Organisationsprobleme sind“ und deshalb auch allenfalls teilweise durch Vorschläge für Organisationsformen lösbar sind“. (*Haungs* 1975: 337. Vgl. insgesamt auch die realistische Einschätzung der Empfehlungen von *Haungs* in seinem abschließenden Beitrag zum Sammelband „Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems“ 1975: bes. 332–338).

## 8. Zur Funktionsfähigkeit des kommunalen Parlamentarismus in den Großstädten Nordrhein-Westfalens

Oscar W. Gabriel

### 1. Gibt es eine Krise des kommunalen Parlamentarismus?

Kritische Auseinandersetzungen mit der Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus haben in Deutschland Tradition. Auch in der Bundesrepublik gibt es – in der politischen Praxis wie auch in den einschlägigen wissenschaftlichen Disziplinen – eine Vielzahl von Diskussionsbeiträgen zu diesem Problem. Zumindest einige davon zielen darauf, die kritisierten Mängel zum Ausgangspunkt praktischer Reformüberlegungen zu machen (vgl. die umfassende Literaturdokumentation von *Jesse* 1981: 110ff.).

Die Arbeitsweise der „Parlamente“ in den deutschen Gemeinden hat erst in den letzten zehn Jahren ein breiteres wissenschaftliches Interesse gefunden (vgl. die Literaturübersicht bei *Schäfer, Volger* 1977). Dies geht sicherlich nicht zuletzt auf den Umstand zurück, daß die Anwendbarkeit parlamentarisch-parteienstaatlicher Funktionsprinzipien auf der kommunalen Ebene nach wie vor umstritten ist. Auch in der hier präsentierten empirischen Erhebung stießen wir auf die bekannten Vorbehalte gegen eine „Parlamentarisierung der Kommunalpolitik“; denn nur eine Minderheit von 7% der befragten CDU-Oppositionspolitiker fand sich dazu bereit, ohne größere Abstriche Merkmale parteienstaatlich-parlamentarisch geprägter Willensbildung als Prinzipien für die Arbeit kommunaler Vertretungskörperschaften zu akzeptieren.

Bei derartigen Untersuchungsergebnissen fragt es sich natürlich, ob es überhaupt gerechtfertigt ist, von einer Funktionsfähigkeit des kommunalen Parlamentarismus zu sprechen, ohne auf diese Weise eine den institutionellen Rahmenbedingungen und der Bewußtseinslage der betroffenen politischen Akteure zuwiderlaufende Problemformulierung vorzunehmen. Zwei Gesichtspunkte jedoch sprechen für eine derartige Problemsicht:

(1) Es ist in der Literatur nicht umstritten, daß Kommunalvertretungen *auch* parlamentarische Aufgaben wahrnehmen (vgl. dazu die Hinweise in Abschnitt 1 des vierten Kap. dieser Arbeit). Die Diskussion dreht sich vielmehr um die Frage, ob sich die Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaften auf die Ausübung der parlamentarischen Funktionen der Gesetzgebung, der Kontrolle der politischen Führung usw. *reduzieren* läßt.

(2) Die wichtigsten Einwände gegen die Arbeit staatlicher Parlamente finden sich auch in den Untersuchungen über die Aufgabenerfüllung der kommunalen Repräsentivorgane. An anderer Stelle habe ich ausführlich die in der kommunalwissenschaftlichen Literatur verbreiteten Thesen über eine Krise der kommunalen Demokratie besprochen. In dieser Analyse nahm die Bewertung der Arbeit der Kommunalvertretung einen breiten Raum ein (vgl. *Gabriel* 1979a: 137ff., 160ff., 187ff., 201ff.; ergänzende Ausführungen und Hinweise auf neuere Literatur bei *Wehling* 1982: 52ff.). Der dort dokumentierte Forschungsstand liegt der Bestandsaufnahme zum Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung zu Grunde, die kürzlich vom Sachverständigenrat zur Neubestim-

mung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung vorgelegt wurde (vgl. Politik und kommunale Selbstverwaltung 1984: 74ff.).

Wie in der Literatur häufig genug beschrieben wurde, steht die in den Gemeindeordnungen verankerte Vorstellung vom Gemeinderat als dem Zentrum der Verwaltungsführung „dem Wirklichkeitsbefund in den Großstädten annähernd diametral gegenüber“ (Grauhan 1970: 351). Auch derjenige, der der Evidenz des gesunden Menschenverstandes mißtraut und für eine stärkere Orientierung der kommunalwissenschaftlichen Diskussion an den Ergebnissen intersubjektiv überprüfbarer empirischer Forschung eintritt, wird nicht ernstlich bestreiten, daß die in der kommunalen Praxis feststellbare Einflußverteilung zwischen dem Rat und der Verwaltung dem Buchstaben der Gemeindeverfassungen nicht entspricht (vgl. Grauhan 1970: 67ff.; Hesse 1972: 41ff.). Eine solche Feststellung kann man unabhängig von der Notwendigkeit treffen, den Einfluß der Gemeindegröße, der Kommunalverfassung und der sozio-ökonomischen Gegebenheiten in einer Gemeinde auf die Struktur des kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses genauer zu untersuchen (vgl. dazu: Wehling 1982: 44; 1984: 27ff.; anders dagegen: Fürst 1975: 85ff.).

Eine Gegenüberstellung unserer Untersuchungsergebnisse mit den bisherigen Darstellungen des kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses gestaltet sich ziemlich schwierig, weil neuere und verallgemeinerungsfähige Studien zum Verhältnis zwischen dem Rat und der Verwaltung in Großstädten nicht vorliegen. Die Ergebnisse älterer Großstadt-Studien weisen beträchtliche Unterschiede auf, wie man z. B. an der Einschätzung der politischen Bedeutung der Ausschubarbeit zeigen kann (recht positiv im Ergebnis: Von Schrötter 1969: 106; Grauhan 1970: 271, 276, 284; gänzlich anders: Wollmann 1975: 242, 250ff., 263). Derlei Widersprüchlichkeiten müssen nicht notwendig auf Mängel in der Forschungspraxis beruhen. Sie können auch tatsächliche Unterschiede widerspiegeln, wie nach den Ergebnissen unserer Erhebung zu vermuten ist. Nur ist es beim Stand der gegenwärtigen Forschung einigermaßen schwierig, über Vermutungen hinauszukommen. Schließlich ergibt sich noch eine weitere Schwierigkeit beim Versuch, unsere Ergebnisse auf den bisherigen Forschungsstand zu beziehen: Im Mittelpunkt unserer Erhebung stand die subjektive *Einschätzung* politischer Gegebenheiten, nicht die Beobachtung des tatsächlichen Ablaufs politischer Entscheidungsprozesse. Die subjektiven Wahrnehmungen der kommunalen Mandatsträger sind als Information über die politische Wirklichkeit nicht unbedeutend, aber sie geben sie gefiltert wieder.

Die bisher vorliegenden Fallstudien stimmen weitgehend in dem Ergebnis überein, daß die *politischen Initiativen* in der Großstadtpolitik im Regelfall von der Verwaltung ausgehen, während die kommunale Vertretungskörperschaft ihrer Aufgabe, Probleme in den kommunalen Entscheidungsprozeß einzubringen und *Ziele* für die Arbeit der kommunalen Organe zu *setzen*, nur in Ausnahmefällen nachkommt (vgl. Grauhan 1970: 259, 330ff., 348; Banner 1972: 168ff.; Hesse 1972: 40ff., 46, 111, 113; Billerbeck 1975: 211; Wollmann 1975: 263; Gabriel 1979a: 137ff.; entsprechend auch: Politik und Verwaltung 1984: 10ff.). Die *Kontrollmöglichkeiten* des Rates über die Verwaltung werden gleichfalls skeptisch eingeschätzt, wengleich dies nach Naßmacher (1973: 563ff.) nicht notwendig zur Folge hat, daß sich die Verwaltung regelmäßig gegen die

ehrenamtliche Vertretungskörperschaft durchsetzt. Besonders schwach scheint die Position des Rates als Ganzem bei der Kontrolle der *verwaltungsinernen Entscheidungsvorbereitung* zu sein (vgl. *Gabriel 1979a: 160ff.*; *Politik und Verwaltung 1984: 14ff.*). Allerdings hat *Banner (1972: 166ff.; 1982: 33ff.)* in seiner „Vorentscheider-These“ ausführlich die Mechanismen beschrieben, mittels derer eine Kooperation des Führungspersonals aus Rat und Verwaltung in dieser Phase erfolgt. Auf diese Weise macht sich ein *mittelbarer Einfluß* des Rates auf die Entscheidungsvorbereitung geltend. Auf die divergierende Einschätzung der vorbereitenden Ausschubarbeit wurde bereits verwiesen (zur Kontrollpraxis des Rates in Großstädten vgl. *Grauhan 1970: 271, 276, 284; Grauhan u. a. 1971: 469; Berkemeier 1972: 202, 205; Hesse 1972: 40; Naßmacher 1973: 551, 563ff.; Wollmann 1975: 242, 250f., 263f.; Vetterlein 1976: 535ff.; Holler, Naßmacher 1979: 291ff.; Naßmacher, Nassmacher 1979: 122ff.*). Diese Einflußverteilung im Vorfeld der formalen Entscheidung bringt es mit sich, daß der Rat in erster Linie als über Verwaltungsvorlagen beschließendes Organ versteht, daß die Legitimationsfunktion der Plenararbeit in den Vordergrund rückt, die Debattenfunktion aber zurücktritt. Kritiker sprechen von einer Rückbildung des Rates zum Ratifikationsorgan, eine Einschätzung, die ich für verkürzt halte, da von Rückbildung nur die Rede sein kann, wenn die Kommunalvertretung zu einem früheren Zeitpunkt einmal eine stärkere Position hatte. Belege hierfür gibt es in der Literatur nicht. Andererseits beeinträchtigt die Verzettelung in Detailprobleme, bei deren Lösung der Rat Mitentscheidungsansprüche geltend macht, anscheinend ein Engagement in jenen Fragen, „die aufgrund der in ihnen enthaltenen Alternativen eine politische Auseinandersetzung erfordern“ (*Grauhan 1970: 245; vgl. weiter zur Beschlußfunktion und zum Beschlußverhalten des Rates: Grauhan 1970: 295f.; Banner 1972: 168ff., 173, 178; Hesse 1972: 41, Gabriel 1979a: 187ff.; Politik und Verwaltung 1984: 22ff.*)

Die Frage, ob sich diese im Vergleich mit den Bestimmungen der Gemeindeordnung – vor allem in Nordrhein-Westfalen – deutlich reduzierte Einflußposition des Rates auch in den Einschätzungen der von uns befragten Angehörigen der Minderheitsfraktion wiederfindet, läßt sich im Prinzip positiv beantworten. Allerdings sind im Hinblick auf einzelne Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft Einschränkungen dieser allgemeinen Aussage erforderlich. Darüber hinaus werden städtespezifische Besonderheiten erkennbar. Schließlich enthält unser Datenmaterial weitere Informationen über Mängel der Rats- und der Fraktionsarbeit, die in den bisher vorliegenden empirischen Erhebungen nur eine untergeordnete Rolle spielen, die aber als Grundlagen für die Entwicklung praktischer Verbesserungsvorschläge bedeutsam sind.

Die These von einer Krise in der Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaft ist nach den Ergebnissen unserer Erhebung sicherlich überspitzt und zu undifferenziert. Man kommt zu einer zuverlässigeren Einschätzung des kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses, wenn man zwischen den verschiedenen Aufgaben der Kommunalvertretung unterscheidet und ihre Einbindung in ganz unterschiedliche Beziehungsgeflechte berücksichtigt, statt undifferenzierte Pauschalurteile abzugeben.

## 2. Mängel der parlamentarischen Arbeit in den zehn Städten – eine zusammenfassende Bestandsaufnahme

Die typischen Merkmale der Rats-, der Fraktions- und der Parteiarbeit in den zehn untersuchten Städten sind Gegenstand des folgenden Abschnitts. Anders als in den vorherigen Kapiteln bewegen sich diese Untersuchungen ausschließlich auf der Aggregat-Ebene. Es geht also nicht mehr darum, Merkmale einzelner Ratsmitglieder miteinander in Beziehung zu setzen. Vielmehr werden nunmehr die Antwortmuster in den einzelnen Städten miteinander verglichen. Die Analyse der Mängel der parlamentarischen Arbeit aus der Sicht der Minderheitsfraktionen kann sich dabei am Aufbau dieses Bandes orientieren. Dementsprechend unterscheide ich zwischen vier Problemkomplexen: der Bewertung (1) der generellen Systemfunktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft (vgl. zur Individualdatenanalyse Teil 4 dieser Arbeit), (2) der organisatorischen Rahmenbedingungen der Rats- und der Fraktionsarbeit (Teile 5, 6) sowie schließlich (3) der Einschätzung der Bedeutung der Kommunalpolitik in der Arbeit der lokalen Parteiorganisation (Teil 3).

Diesem Abschnitt ist nicht allein die Funktion zugeordnet, die wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit städtespezifisch zusammenzufassen (vgl. Abb. 8–1). Er soll darüber hinaus auch als Grundlage für die Entwicklung praktischer Verbesserungsvorschläge für die kommunalpolitische Arbeit in den zehn Städten dienen. Man würde einer Selbsttäuschung unterliegen, verwechselte man die Einschätzung der Mängel und der Stärken bestimmter Aspekte der Rats-, der Fraktions- und der Parteiarbeit mit einer umfassenden und „objektiven“ Auflistung der Probleme, denen die Minderheitsfraktion in ihren verschiedenen kommunalpolitischen Handlungsfeldern gegenübersteht. Dennoch hat man für den Entwurf von Reformvorschlägen und für Überlegungen über ihre Umsetzungsmöglichkeiten einiges gewonnen, wenn man weiß, wo eine wichtige Gruppe Betroffener „der Schuh drückt“.

Betrachtet man zunächst die Ergebnisse für die Stadt *Bochum*, dann fällt die überdurchschnittlich positive Bewertung<sup>1</sup> der Ratsarbeit im allgemeinen, der Kontrollmöglichkeiten des Rates über die Verwaltung und insbesondere über den Vollzug von Ratsentscheidungen durch diesen auf. In einem ähnlich günstigen Licht sehen die Angehörigen der Minderheitsfraktion in Bochum die individuelle Leistungsbereitschaft der Fraktionsmitglieder, die Unterstützung der Fraktion durch die Verwaltung und ihre Zusammenarbeit mit überlokalen Parteiorganisationen. Einen besonderen, städtespezifischen Reformbedarf scheint es nach Meinung der Bochumer Fraktion in den Bereichen „Systemfunktionen des Rates“ und „Fraktionsarbeit“ nicht zu geben. Ansatzpunkte für praktische Verbesserungsvorschläge hingegen stellen die verbreitete Kritik an der Überlastung der Ratsmitglieder und der Hinweis auf den relativ geringen Stellenwert der Kommunalpolitik in der Arbeit der Kreispartei dar: Beide Mängel könnten einander bedingen. Wenn nämlich die lokale Parteiorganisation mangels kommunalpolitischer Aktivitäten als Ideenlieferant und als Vermittler zwischen Fraktion und Öf-

<sup>1</sup> In der nachfolgenden Übersicht sind lediglich die Variablen kommentiert, bei denen die städtespezifischen Ergebnisse um mehr als eine Standardabweichung vom Resultat der Gesamterhebung abweichen, sich also deutlich außerhalb der durchschnittlichen Schwankungsbreiten befanden (vgl. Näheres in den Anmerkungen zu Abb. 8.1).

**Zur Funktionsfähigkeit des kommunalen Parlamentarismus in den zehn Städten – Zusammenfassende Übersicht**

	SYSTEM-FUNKTIONEN				RATSARBEIT				FRAKTIONSARBEIT				PARTEIARBEIT								
	Ratsarbeit allgemein <sup>1)</sup>	Kontrollfunktion allgemein	Kontrolle Vorentscheidung	Kontrolle Vollzug	Zielbildung	R. Personal u. Organisation	Staat und Gemeinde	Rat und Verwaltung	Rat Außerstellung	Rat Aufgabenlast	Einfluß Fraktion	Fraktionsmanagement	Fraktionsstärke	Fraktionsgeschlossenheit	F. Individualleistungen	Fraktion und Verwaltung	Fraktion u. Überlokale Parteilorganisation	Fraktion allein, Träger Kompol.	Irrelevanz Kommunale Programm	Kommun. Inaktivität Partei	geringe Einbeziehung Mitglieder
1 BOCHUM	+	+		+						+					+	+	+				
2 BIELEFELD		-								+											
3 DORTMUND																					
4 DUISBURG		-																			
5 ESSEN																					
6 GELSENKIRCHEN																					
7 HAGEN																					
8 KÖLN																					
9 OBERHAUSEN																					
10 WUPPERTAL																					

<sup>1</sup> Die Erhebungsinstrumente wurden in den betreffenden Kapiteln dieses Bandes vorgestellt, vgl. S. 161ff. (Systemfunktionen), S. 180 (Ratsarbeit), S. 195ff. (Fraktionsarbeit), S. 83ff. (Parteiarbeit)  
 + überdurchschnittlich positive Bewertung (Abweichung vom Mittelwert in allen 10 Städten eine Standardabweichung)  
 - überdurchschnittlich negative Bewertung (Abweichung vom Mittelwert eine Standardabweichung)

fentlichkeit ausfällt, dann fällt diese Arbeit bei der Fraktion und ihren einzelnen Mitgliedern an.

Es sollte klar sein, daß man aus der Selbsteinschätzung durch die Ratsmitglieder nur in begrenztem Maße Folgerungen auf tatsächliches Funktionieren des kommunalen Parlamentarismus ableiten kann. In einer besonders positiven Einschätzung der Ratsarbeit kommen möglicherweise besonders günstige tatsächliche Gegebenheiten zum Ausdruck, möglicherweise zeigt sich in ihr aber auch eine fehlende Sensibilität für tatsächliche Mängel der politischen Arbeit. Solange man keine verlässlichen Informationen über die Beziehung zwischen der „objektiven“ und der „subjektiven“ Seite des Funktionierens des kommunalen Parlamentarismus zur Verfügung hat, sollte man sich vor Bewertungen der *tatsächlichen* Leistungsfähigkeit der kommunalen Parlamente und Minderheitsfraktionen hüten. Es reicht für den Entwurf praxisrelevanter Reformvorschläge schon aus, wenn Erkenntnisse über die *Wahrnehmung* kommunalpolitischer

Problemlagen vorliegen: In Bochum dürfte es in erster Linie darum gehen, durch eine Intensivierung der kommunalpolitischen Arbeit der lokalen Parteiorganisation die Ratsfraktion funktional zu entlasten: So jedenfalls sehen es die Ratsmitglieder in dieser Stadt, wenn man ihr Antwortverhalten mit dem ihrer Kollegen in anderen Städten vergleicht.

Während in Bochum die „Systemfunktionen“ der kommunalen Vertretungskörperschaft besonders positiv beurteilt worden waren, bewerten die Ratsmitglieder in der Stadt *Bielefeld* die Zielbildungs- und die Kontrollfunktion des Rates negativer als die Gesamtheit der Befragten in den zehn Städten. Es gibt weiterhin Kritik am öffentlichen Auftreten der Minderheitsfraktion bzw. an der öffentlichen Resonanz der Fraktionsarbeit, an der kommunalpolitischen Inaktivität der lokalen Parteiorganisation und schließlich am Kompetenz- und Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber dem Rat. Diese Mängel stehen m. E. in einer engen Wechselwirkung:

Wenn es an kommunalpolitischen Aktivitäten der lokalen Parteiorganisation fehlt, wenn zudem die Fraktion ihre Arbeit nicht langfristig plant oder nur wenige kommunalpolitische Initiativen entwickelt, dann kann es nicht weiter verwundern, daß auch die Zielbildungs- und Kontrollaufgaben des Rates leiden und sich das Einflußgefälle zwischen dem Rat und der Verwaltung verstärkt. Von dieser breiten Palette von Mängeln hebt sich die relativ günstige Einschätzung des für die Ratsarbeit erforderlichen Zeitaufwandes und der Aufgabenbelastung ab. Möglicherweise deutet dies Ergebnis auf brachliegende Handlungskapazitäten hin, die sich auf nahezu sämtlichen kommunalpolitischen Aktionsfeldern sinnvoll nutzen ließen. Im Bewußtsein der Bielefelder Ratsmitglieder gibt es jedenfalls zahlreiche Ansatzpunkte für Verbesserungen, die vor allem in den Bereichen Programmplanung und Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion liegen, die Beziehungen zwischen dieser und der lokalen Parteiorganisation einschließen. Vermutlich gehen von ihnen Rückwirkungen auf den gesamten parlamentarischen Willensbildungsprozeß in Bielefeld aus.

In der Tendenz positiv fällt die Bewertung der parlamentarischen Arbeit in *Dortmund* aus, wenn man zunächst einmal von den ambivalenten Aussagen zur Rolle der Minderheitsfraktion absieht. Bei den Systemfunktionen des Rates traten keine allzu großen Abweichungen von den Durchschnittswerten auf. Die Beziehungen zwischen dem Rat und der Verwaltung sowie das öffentliche Auftreten der Minderheitsfraktion (Fraktionsimage und -geschlossenheit) werden positiver eingeschätzt als in den meisten anderen Städten. Darüber hinaus scheint die Fraktion weniger als anderswo die kommunalpolitische Arbeit zu monopolisieren oder mit ihr von der lokalen Parteiorganisation allein gelassen zu werden. Zwei Einzelergebnisse jedoch passen nicht in das recht positive Bild von der parlamentarischen Arbeit in Dortmund bzw. widersprechen scheinbar dem bislang Vorgetragenen: Es gibt eine überdurchschnittliche Kritik an den unzulänglichen Einflußmöglichkeiten der eigenen Fraktion. Deren unzulängliche Unterstützung durch die Verwaltung wird ebenfalls entschieden kritisiert, obgleich doch die Beziehungen zwischen dem Rat und der Verwaltung positiver beurteilt worden waren als in jeder anderen Stadt. Dieser Widerspruch läßt sich m. E. relativ leicht auflösen. Er könnte nämlich eine besonders enge Bindung zwischen der *Ratsmehrheit* und der Verwaltung signalisieren. Eine solche Interpretation liegt angesichts der außerordentlich stabilen Mehrheitsverhältnisse in dieser Stadt nahe. Es kommt wohl hinzu,

daß die CDU-Fraktion in Dortmund keinen Bürgermeister stellt. Damit ist ihr eine öffentlichkeitswirksame Einflußressource entzogen. Angehörige der Minderheit in der kommunalen Vertretungskörperschaft dürften den Einfluß ihrer Fraktion nicht zuletzt an der Verfügung über politische und administrative Führungspositionen festmachen. In dieser Hinsicht befindet sich die CDU in Dortmund in einer ungünstigeren Position als in Bochum und Bielefeld, wo sie Dezernenten und Bürgermeister stellt. An den Dortmunder Ergebnissen zeigt sich aber auch, daß allein der Tatbestand der Beteiligung der Minderheit an der Verwaltungsführung dieser noch keinen Einfluß auf die Verwaltung sichert, sei es, weil sich die Dezernenten nicht von ihrer Fraktion in Dienst nehmen lassen oder sei es, weil die Mehrheit die Vertreter der Minderheit auf unattraktive und einflußlose Dezernate abschiebt oder sie durch den der eigenen Partei angehörigen Amtsleiter „einmauert“.

In *Duisburg* konzentrieren sich die negativen Bewertungen auf die parlamentarischen Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft, insbesondere auf die Kontrolle des Rates über die Verwaltung und die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung. Dies Ergebnis ist insofern interessant, als *Banner* (1972) seine bereits mehrfach erwähnte „Vorentscheider-These“ auf dem Hintergrund seiner Erfahrungen als Beigeordneter der Stadt Duisburg formuliert hatte. Wenn seine Einschätzung des politischen Willensbildungsprozesses vor gut zehn Jahren korrekt war, dann haben sich zwischenzeitlich in Duisburg beträchtliche Veränderungen in der politischen Entscheidungspraxis eingestellt. Dies gilt jedenfalls im Hinblick auf die Einschätzung der politischen Gegebenheiten durch die Angehörigen der Minderheitsfraktion. Zu der weitgehend negativen Darstellung der parlamentarischen Kontrollfunktionen paßt auch der überdurchschnittlich hohe Anteil von Ratsmitgliedern, die der Minderheitsfraktion nur einen geringen politischen Einfluß zuschreiben. Wie in Dortmund, Essen und Gelsenkirchen findet dies Urteil eine Entsprechung in den tatsächlichen politischen Kräfteverhältnissen. Darüber hinaus war Duisburg die einzige unter den zehn untersuchten Städten, in der die Minderheitsfraktion nicht an der Verwaltungsführung beteiligt war. Dieser Umstand dürfte auch den Ausschlag für die negative Bewertung der Kontrolle des Rates über die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung geben; denn eine solche Möglichkeit eröffnet sich in erster Linie über die der Minderheitsfraktion angehörigen Dezernenten.

Das hervorstechende Merkmal der Erhebung in der Stadt *Essen* besteht in der überdurchschnittlich positiven Bewertung der organisatorischen Komponente der Rats- und der Fraktionsarbeit: In keiner anderen Stadt ergab sich eine vergleichbar günstige Einschätzung der Personal- und Organisationsstruktur der Ratsarbeit, des Fraktionsmanagements, des Fraktionsimages und der Geschlossenheit der Fraktion. Allenfalls einzelne Aspekte aus diesem personell-organisatorischen Komplex wurden in anderen Städten ähnlich gut bewertet (Dortmund, Hagen, Oberhausen). Wenn diese Darstellung den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht, dann kann es auch nicht weiter überraschen, daß die Ratsfraktion die kommunalpolitische Arbeit in Essen weitgehend monopolisiert. Dies folgt aus der organisatorischen Leistungsfähigkeit der Fraktion und der kompetenten Außendarstellung ihrer Arbeit. Die Kritik an den unzulänglichen Einflußmöglichkeiten der Minderheitsfraktion wird vor diesem Hintergrund ebenfalls verständlich; denn eine Gruppierung, die davon überzeugt ist, im Rat gute Arbeit zu

leisten, wird höhere Erwartungen in bezug auf ihren politischen Einfluß entwickeln als eine solche, um deren Schlagkraft und Außenwirkung es schlecht bestellt ist. Es mag in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle spielen, daß die CDU-Fraktion in Essen zum Zeitpunkt der Erhebung keinen Bürgermeister mehr stellte und sich dadurch von einer bedeutsamen Einflußressource abgeschnitten sah. Dies dürfte sich in dieser Stadt auch deshalb besonders negativ auswirken, weil die CDU in Essen früher eine wesentlich stärkere Position hatte als in anderen Ruhrgebietsstädten.

Wie in Duisburg, so wurden auch in *Gelsenkirchen* bestimmte Aspekte der Arbeit der lokalen Parteiorganisation überdurchschnittlich positiv eingeschätzt. Dies gilt für die Einbeziehung der Mitglieder in die kommunalpolitische Arbeit sowie für die Bedeutung des Kommunalprogramms in der Arbeit der Ratsfraktion. Diese beiden Teilbereiche lokaler Parteiaktivitäten hängen insoweit zusammen, als üblicherweise Delegierten- oder Mitgliederversammlungen über die Kommunalprogramme der lokalen Parteiorganisationen beschließen. Neben der Auswahl des Führungspersonals gehört der Beschluß über politische Programme zu denjenigen Aktivitäten einer Orts- oder Kreispartei, welche am ehesten der Einflußnahme der „einfachen“ Parteimitglieder offenstehen. Zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten ergeben sich, wenn die Parteiprogramme in Arbeitskreisen erstellt werden und wenn diese den aktiven und partizipationsbereiten Mitgliedern offenstehen. Dies scheint in Gelsenkirchen in besonderem Maße der Fall gewesen zu sein; denn hier gaben 63% der Ratsmitglieder an, das Kommunalprogramm sei durch besondere Arbeitskreise erstellt worden (Durchschnittswert: 42%). Berücksichtigt man, daß die Gelsenkirchener Ratsmitglieder diesem Programm eine relativ große Bedeutung für die Arbeit der Fraktion beimessen, dann wird auch die positive Bewertung der Einbeziehung der Parteimitglieder in die Kommunalpolitik nachvollziehbar.

Ein überdurchschnittlich hoher Anteil von Ratsmitgliedern in Gelsenkirchen schreibt dem Rat einen relativ großen Einfluß auf die Festlegung der kommunalpolitischen Ziele in der Stadt zu. Hiervon scheint aber in erster Linie die Mehrheitsfraktion zu profitieren; der eigenen Fraktion attestieren die Befragten nämlich nur eine geringe kommunalpolitische Bedeutung. Wie schon in Essen und Dortmund dürfte sich in diesem Antwortverhalten der Ausschluß der CDU-Fraktion von den Bürgermeisterpositionen auswirken. Weitere binnenorganisatorische Aspekte der Rats- und der Fraktionsarbeit stoßen in Gelsenkirchen auf Kritik: Es sind dies die Personal- und Organisationsstruktur sowie die Außendarstellung der Ratsarbeit und die Beziehung der Minderheitsfraktion zur Verwaltung.

Aufschlüsse über Gründe für diese Sachverhalte ergeben sich teils aus den Expertengesprächen, teilweise kann man sie aus weiteren Umfragedaten ableiten: Für die negative Bewertung der Außendarstellung des Rates und die Beziehung zwischen der Minderheit und der Verwaltung ist sicherlich die in den Experteninterviews kritisierte Polarisierung der Ratsarbeit maßgeblich. Dies zeigte sich übrigens auch in den Daten der Fraktionsbefragung: Gegenüber einem durchschnittlichen Anteil von 59% stellten in Gelsenkirchen 92% der Befragten fest, es gebe eine starke Polarisierung zwischen der CDU- und der SPD-Fraktion im Gelsenkirchener Rat. Damit stehen der Minderheit sicherlich auch nur begrenzte Zugriffsmöglichkeiten auf den Sachverstand der Verwaltung zur Verfügung. Die Kritik an der Personal- und Organisationsstruktur der Ratsar-

beit hat ebenfalls nachvollziehbare Gründe. Um die technisch-organisatorischen Ressourcen des Rates und insbesondere der Minderheit scheint es nur noch in Oberhausen ähnlich schlecht bestellt zu sein. Darüber hinaus wies die Fraktion in Gelsenkirchen das niedrigste Bildungsniveau und das höchste Durchschnittsalter auf. In der Binnenstruktur der Rats- und der Fraktionsarbeit ergeben sich somit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen, die wohl auch durch Korrekturen an der Auswahlpraxis der Ratsmitglieder erreichbar sein müßten.

Die politische Arbeit der Minderheitsfraktion in *Hagen* hebt sich von der in den übrigen neun Städten deutlich ab: Kein einziger der hier untersuchten Aspekte der Ratsarbeit wurde in dieser Stadt überdurchschnittlich negativ beurteilt. Dagegen bewerteten die Hagener Befragten die Kontrollfunktion des Rates (besonders: Vollzugskontrolle), die Personal- und Organisationsstruktur der Ratsarbeit, den Einfluß ihrer Fraktion auf die Kommunalpolitik sowie die Beziehungen zwischen der Minderheitsfraktion und der Verwaltung besonders positiv. Diese Einzelaspekte fügen sich zu einem schlüssigen Gesamtbild zusammen, das sicherlich nicht zuletzt durch die Beteiligung der Fraktion an den repräsentativen und administrativen Führungsämtern, durch das relativ gute Abschneiden bei der Kommunalwahl 1979 und schließlich durch das überdurchschnittlich hohe Bildungsniveau der Fraktionsmitglieder in dieser Stadt zustandekommt. Ansatzpunkte für eine Reform der Rats- und Fraktionsarbeit werden im Hagener Befragungsergebnis nicht sichtbar.

Obgleich die politische Ausgangslage der CDU-Fraktion in *Köln* jener in *Hagen* sehr ähnlich ist (Wahlergebnis, Beteiligung an politischen und administrativen Führungspositionen, Bildungsniveau der Fraktion), fallen die Aussagen über die Rats- und vor allem die Fraktionsarbeit in den beiden Städten sehr unterschiedlich aus. Günstiger als ihre Kollegen in den anderen Städten schätzen die Kölner Ratsmitglieder lediglich die Beziehungen zwischen dem Staat und der Gemeinde ein. Dies hat wohl in erster Linie mit der Wirtschaftskraft der Stadt Köln, weniger mit einer hervorstechenden Qualität der Rats- und der Fraktionsarbeit zu tun. In einem nur schwer erklärbaren Gegensatz zu der geradezu vorbildlichen personellen und organisatorischen Ausstattung der Ratsfraktion und zum hohen Bildungsniveau der Ratsmitglieder steht die weit verbreitete Kritik am Fraktionsmanagement und an der individuellen Leistungsbereitschaft der Fraktionsmitglieder. Den Expertengesprächen konnten wir einige Hinweise auf eine offenkundig vorhandene Unzufriedenheit mit der Nutzung der verfügbaren organisatorischen Ressourcen entnehmen. Auch hieraus ergibt sich eine Folgerung für die Ausarbeitung von Reformvorschlägen: Mit einer verbesserten Ausstattung der Fraktion allein ist noch nicht viel gewonnen, solange die Fraktionsführung und die -mitglieder die verfügbaren Ressourcen nicht effektiv zu nutzen verstehen. Zu diesen Ressourcen gehört, wie das Kölner Ergebnis zeigt, auch das von der lokalen Parteiorganisation beschlossene Kommunalprogramm.

Ähnlich wie in Bochum und in Hagen, so ergab sich auch in *Oberhausen* eine recht positive Bewertung wichtiger parlamentarischer Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft (Zielbildung, Kontrolle der Entscheidungsvorbereitung). In sich widersprüchlich stellen sich allerdings die Aussagen zur Rats- und zur Fraktionsarbeit dar: Während das Fraktionsmanagement in der Einschätzung der Befragten gut abschneidet, gibt es eine weit verbreitete Kritik an der Geschlossenheit der Fraktion, an

der personell-organisatorischen Struktur der Ratsarbeit und an der Außendarstellung des Rates. Nachvollziehbar ist es, wenn gleichzeitig Kritik an der Außendarstellung des Rates und an der Geschlossenheit der Minderheitsfraktion geübt wird; denn das Auftreten der Fraktionen prägt das Bild der Ratsarbeit. Doch anders als in Gelsenkirchen läßt sich der Gegensatz zwischen den übrigen binnenstrukturellen Aspekten der Tätigkeit des Rates und der Fraktionen nicht durch einen Rückgriff auf Ergebnisse der Expertenbefragung oder weitere Befragungsdaten auflösen. Auch zwischen der relativ günstigen Bewertung der parlamentarischen Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft und der weit verbreiteten Kritik an der Binnenstruktur und Außendarstellung der Ratsarbeit besteht ein nicht ohne weiteres erklärbares Spannungsverhältnis. Demgegenüber dürfte die Monopolisierung der kommunalpolitischen Aktivitäten durch die Fraktion, ähnlich wie schon in Essen, auf das nach Meinung der Befragten vorhandene gute Fraktionsmanagement zurückgehen.

Als den Schwerpunkt einer Reform des lokalen Parlamentarismus kann man nach den in *Wuppertal* erhaltenen Auskünften die Arbeit der Minderheitsfraktion ansehen. Die Aussagen zu den parlamentarischen Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft, zur Binnenstruktur und Außendarstellung des Rates und zu den kommunalpolitischen Aktivitäten der lokalen Parteiorganisation bewegen sich relativ nahe an den in der Gesamterhebung ermittelten Durchschnittswerten bzw. fallen sogar noch etwas günstiger als diese aus (Außendarstellung des Rates, Einbeziehung fraktionsexterner Organisationseinheiten in die Kommunalpolitik). Demgegenüber konzentrieren sich die kritischen Stellungnahmen der Wuppertaler Fraktionsmitglieder auf die Tätigkeit ihrer Fraktion: Abgesehen vom Verhältnis zwischen der Minderheitsfraktion und der Verwaltung finden wir bei allen Indikatoren der Fraktionsarbeit (Management, Image, Geschlossenheit, Individualleistungen, Beziehung Partei – Fraktion) überdurchschnittlich negative Einschätzungen. Bei dieser Konstellation ist es nicht überraschend, wenn die Fraktion wesentlich seltener als in anderen Städten als alleiniger Träger der Kommunalpolitik angesehen wird: Wie aus weiteren Befragungsdaten erkennbar, füllen in *Wuppertal* Parteiorganisationen (Vorstand, Parteitag und vor allem Ortsbezirksverbände) die Lücke, die durch Mängel in der Fraktionsarbeit entsteht. Auf der anderen Seite scheint aber die unzulängliche Arbeit der Minderheitsfraktion die Einschätzung der Leistungsfähigkeit des Rates insgesamt nicht nennenswert zu beeinflussen.

Die hier vorgelegten Ergebnisse zeigen, daß generelle Aussagen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften nur schwer zu machen sind: denn mindestens ebenso wichtig wie die nahezu einhellig kritisierten Mißstände (Überlegenheit der Verwaltung im politischen Willensbildungsprozeß, Mängel in den Kontrollmöglichkeiten des Rates usw.) sind städtespezifische Besonderheiten, denen man beim Entwurf von Reformvorstellungen Rechnung tragen muß (so auch *Wehling* 1982; 1984). Jedenfalls gilt diese Feststellung, wenn man Verbesserungsvorschläge unterbreiten will, die an von den Betroffenen wahrgenommenen Problemlagen ansetzen.

# Anhang

## 1. Fragebogen

### Fragebogen

## Mandatsträgerbefragung NRW 1979/80

**Hinweis auf die Datenschutzbestimmungen:**

Die erhobenen Daten werden EDV-mäßig bearbeitet. Nach der wissenschaftlichen Auswertung werden die gespeicherten Daten vernichtet. *Ihre Angaben bleiben selbstverständlich anonym.*

<i>Zunächst bitten wir Sie um einige Angaben über Ihre Tätigkeit als Ratsherr.</i>			Bitte hier ankreuzen
V10	1. Wieviele Jahre sind oder waren Sie Ratsherr?	Anzahl der Jahre Neumitglied	↓..... <input type="checkbox"/>
V11	2. Sind Sie auch Mitglied einer Bezirksvertretung?	nein ja keine Angabe	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 9
V12	3. Gehören Sie zur Zeit noch dem Stadtrat an?  * Falls Antwort „nein“, gleich weiter zu Frage Nr. 6	nein* ja keine Angabe	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 9
V13	4. Bekleiden Sie ein Amt in Ihrer Fraktion oder im Rat Ihrer Stadt?  * Falls Antwort „nein“, gleich weiter zu Frage Nr. 6	nein* ja keine Angabe	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 9
V14	5. Um welches Amt handelt es sich dabei? (Bitte geben Sie <i>alle</i> Ämter an.)	Mitglied des Fraktionsvorstandes	<input type="checkbox"/> 01
V15		Fraktionsvorsitzender	<input type="checkbox"/> 01
V16		Fraktionssprecher/Vorsitzender eines Fraktionsarbeitskreises	<input type="checkbox"/> 01
V17		Vorsitzender/Stv. Vorsitzender eines Ratsausschusses	<input type="checkbox"/> 01
V18		Bürgermeister	<input type="checkbox"/> 01
V19		Sonstige(s)	<input type="checkbox"/> 01
V20		keine Angabe	<input type="checkbox"/> 01

6. Bevor wir Sie nun über Ihre Erfahrungen als Ratsherr befragen, hätten wir gerne gewußt, wie Sie *allgemein* über die Kommunalpolitik denken; denn über das, was Kommunalpolitik ist, gibt es ja verschiedene Auffassungen. Einige davon haben wir nachfolgend für Sie zusammengestellt. Bitten kreuzen Sie bei *jeder* dieser Ansichten an, in welchem Umfang Sie sie für richtig halten.

V22	Es entspricht dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung, wenn alle Ratsfraktionen in der Verwaltungsspitze vertreten sind und nicht nur die Mehrheitspartei(en)	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V23	Der Bürger ist nicht damit einverstanden, wenn eine Partei in der Gemeinde harte Oppositionspolitik macht. Er wünscht Einigkeit zwischen allen Kräften.	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V24	Der Stadtrat erfüllt wesentlich andere Aufgaben für die Gemeinde als der Bundestag für den Gesamtstaat.	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V25	Ein guter Bundespolitiker muß noch lange kein guter Kommunalpolitiker sein.	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V26	Ein Bürger, der in den Stadtrat will, muß sich erst einmal in der alltäglichen Parteiarbeit bewährt haben.	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
V27	Anstatt zu streiten, sollten alle im Rat vertretenen Parteien an einem Strang ziehen.	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V28	In der Kommunalpolitik sollte es, wie im Bund, eine klare Trennung von Regierung und Opposition geben.	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
V29	Auf ausgesprochene Parteipolitiker sollte man in der Kommunalpolitik zugunsten von Fachleuten verzichten.	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V30	Es widerspricht demokratischem Brauch, daß die Partei, die die Stadtratswahl verliert, weiter den Oberstadtdirektor stellen kann	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1

V31	In der Kommunalpolitik muß man den Sachverstand der Verwaltung stärker berücksichtigen als die politischen Ziele der Mehrheitspartei(en)	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V32	Die Leitung einer Kommunalverwaltung ist eine politische Aufgabe und keine rein fachliche Angelegenheit	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
V33	Zwischen der Bundespolitik und der Kommunalpolitik gibt es ganz wesentliche Unterschiede	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V34	Im Stadtrat muß die Sacharbeit den Vorrang vor der Parteipolitik haben	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V35	In der Kommunalpolitik wird noch eher als anderswo in unserem Staat rein sachbezogen entschieden	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
V36	Ich begrüße es, daß die Kommunalpolitik zunehmend nach den gleichen Gesichtspunkten betrieben wird wie die Bundespolitik	völlig richtig eher richtig unentschieden eher unrichtig völlig unrichtig	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1

*Nun zu Ihren Erfahrungen als Stadtratsmitglied:*

V40	7. Wie beurteilen Sie <i>insgesamt</i> die Arbeit des Stadtrates in Ihrer Stadt?	im großen und ganzen gut weniger gut keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
V41	8. Mitunter betrachtet man die Möglichkeiten des Stadtrates, die Verwaltung wirksam zu kontrollieren als gering. Wie kontrolliert der Rat in Ihrer Stadt die Verwaltung?	im großen und ganzen gut weniger gut keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
V42	9. Betrachten Sie auch die Kontrolle über die <i>verwaltungsinterne Vorbereitung</i> von Ratsbeschlüssen als	im großen und ganzen gut weniger gut keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
V43	10. Wie schätzen Sie die Kontrolle über die <i>Durchführung</i> von Ratsbeschlüssen ein?	im großen und ganzen gut weniger gut keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
V44	11. Und wie ist die Kontrolle über die <i>Kontakte der Verwaltung</i> zu staatlichen Behörden, anderen Gemeinden und gesellschaftlichen Gruppen (Vereine, Bürgerinitiativen usw.)?	im großen und ganzen gut weniger gut keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2

V47	12. Wie sieht es mit der <i>Festlegung der politischen Ziele</i> in Ihrer Stadt aus? Ist in diesem Bereich der Stadtrat	eher einflußreich ohne großen Einfluß keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
V49	13. Gelegentlich hört man, die <i>öffentliche Kontrolle</i> über die Verwaltung würde heute nur noch von der <i>Opposition</i> im Stadtrat ausgeübt. Halten Sie dies in Ihrer Stadt für	eher zutreffend eher unzutreffend keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
V49	14. Unter den Kommunalpolitikern gibt es verschiedene Vorstellungen darüber, wie der Stadtrat am wirksamsten auf die Vorgänge in einer Stadt Einfluß nehmen kann. Welcher der folgenden Meinungen stimmen Sie am ehesten zu? Bitte nur <i>eine</i> Angabe machen.		
	(1) Aufgabe des Stadtrates ist es, über alle von der Verwaltung erarbeiteten Vorlagen zu beschließen und die Verwaltung bei Ihrer Arbeit zu unterstützen		<input type="checkbox"/> 1
	(2) In Routineangelegenheiten sollte sich der Stadtrat an die Verwaltungsvorlagen halten, bei den wichtigen Entscheidungen, wie Haushalt, Stadtentwicklung usw. dagegen muß er die Initiative ergreifen		<input type="checkbox"/> 2
	(3) Der Stadtrat soll reine Routinefragen der Verwaltung überlassen und sich auf die grundlegenden Probleme der Kommunalpolitik (Haushalt, Stadtentwicklung usw.) konzentrieren.		<input type="checkbox"/> 3
		keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 9
	15. Welcher der folgenden Personen oder Gruppen hat Ihrer Meinung nach den größten Einfluß auf die Verwaltung? Bitte kreuzen Sie nur <i>eine</i> Antwortmöglichkeit an.		
V50	eigentlich niemand	<input type="checkbox"/>	V56 Führung der Mehrheitsfraktionen <input type="checkbox"/>
V51	Stadtrat insgesamt	<input type="checkbox"/>	V57 Oberbürgermeister und Führung der Mehrheitsfraktion <input type="checkbox"/>
V52	Mehrheitsfraktion(en)	<input type="checkbox"/>	V58 Partei- und Fraktionsführung der Mehrheitsfraktionen <input type="checkbox"/>
V53	Oberbürgermeister	<input type="checkbox"/>	V59 Oberbürgermeister und Partei-/Fraktionsführung der Mehrheit <input type="checkbox"/>
V54	Führung aller Fraktionen	<input type="checkbox"/>	V60 sonstige Personen, Gruppen und Institutionen und zwar <input type="checkbox"/>
V55	Oberbürgermeister und Fraktionsführungen	<input type="checkbox"/>	V61 ..... keine Angabe / weiß nicht <input type="checkbox"/>
V62	16. Wie schätzen Sie den <i>Einfluß Ihrer Fraktion</i> auf die Verwaltung ein?	großer Einfluß gewisser Einfluß geringer Einfluß kein Einfluß keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 9
	Wenn Antwort „kein Einfluß“, gleich weiter zu Frage Nr. 18		
V63– V61	17. Wie übt Ihre Fraktion diesen Einfluß hauptsächlich aus? Kreuzen Sie bitte nur <i>eine</i> Vorgabe an.	Durch: Ratsbeschlüsse Absprachen mit der Mehrheit Dezementen Ausschußarbeit Mobilisierung der Öffentlichkeit sonstiges, nämlich ..... keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 11 <input type="checkbox"/> 12 <input type="checkbox"/> 13 <input type="checkbox"/> 14 <input type="checkbox"/> 15 <input type="checkbox"/> 16 <input type="checkbox"/> 17

18. Für die Schwierigkeiten der Ratsarbeit führt man eine Reihe unterschiedlicher Gründe an. Kreuzen Sie bitte *jeweils* an, ob dadurch die Ratsarbeit erschwert oder eher nicht erschwert wird.

		eher erschwert	eher nicht erschwert			eher erschwert	eher nicht erschwert
V66	Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V76	unausgewogene soziale Zusammensetzung des Rates	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V67	unzulängliche Organisation der Ratsarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V77	Mängel in der Arbeit der Fraktionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V68	Informationsvorsprung der Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V78	fehlende Qualifikation der Ratsmitglieder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V69	fachliche Überlegenheit der Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V79	unzulängliche Vorbereitung der Ratsmitglieder auf ihre Aufgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V70	unzulängliche Information des Rates durch die Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V80	Überlastung des Rates durch Routineaufgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V71	Gängelung der Gemeinden durch staatliche Gesetze und Verordnungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V81	unzulängliche Kontroll- und Informationsmöglichkeiten der Minderheitsfraktion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V73	parteipolitische Polarisierung in der Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V82	fehlender Erfahrungsaustausch mit anderen Städten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V73	zu geringe Öffentlichkeit der Ratsarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V83	unzulängliche Finanzausstattung der Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V74	Zunahme der kommunalen Aufgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V84	zeitliche Überlastung des Ratsmitgliedes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V75	Profilierungsstreben einzelner Ratsmitglieder gegenüber Öffentlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				

20. Wir möchten nun gerne wissen, wie Sie die Arbeit Ihrer Fraktion beurteilen. Welchen der folgenden Bereiche beurteilen sie als eher gut. Welchen als eher schlecht? (Bitte zu *jedem* einzelnen Punkt Stellung nehmen.)

		eher gut	eher schlecht			eher gut	eher schlecht
V92	Organisation der Fraktionsarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V99	Vorbereitung der Ausschusssitzungen durch die Fraktion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V93	Ablauf der Fraktionssitzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V100	Koordination von Fraktions-, Rats- und Ausschusarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V94	Abgrenzung und Arbeitsweise der Fraktionsarbeitskreise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V101	Geschlossenheit bei Abstimmungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V95	Fleiß der Fraktionsmitglieder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V102	Öffentlichkeitsarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V96	Rückgriff auf den Sachverstand der Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V103	Presseberichterstattung über die Fraktionsarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V97	Beziehung zwischen Fraktion und lokaler parteiorganisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V104	Vorbereitung der Fraktionssitzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V98	Unterstützung der Fraktion durch KPV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V105	Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Fraktionsgeschäftsstelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

		eher gut	eher schlecht			eher gut	eher schlecht
V106	Qualifikation der Fraktionsmitglieder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V110	Vorbereitung der Rats-sitzungen durch die Fraktion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V107	Einbeziehung der parteiangehörigen Dezer-neren in die Frak-tionsarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V111	Politische Initiativen durch die Fraktion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V108	persönliches Verhält-nis zwischen den Frak-tionsmitgliedern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V112	Darstellung der Frak-tionsmeinung in Rats-sitzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V109	Unterstützung der Fraktion durch die Bundes-/Landespartei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	V113	langfristige Planung der Fraktionspolitik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				V114	sonstiges, nämlich ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				V116	.....		
21. In welchem der oben genannten Bereiche halten Sie Verbesserungen für besonders vordringlich? (Geben Sie bitte höchstens drei Bereiche an).							
V118	Organisation und Ablauf der Frak-tionsarbeit allgemein		<input type="checkbox"/>	V122	Zusammenarbeit Partei-Fraktion	<input type="checkbox"/>	
V119	Ausstattung und Arbeitsweise der Fraktionsgeschäftsstelle		<input type="checkbox"/>	V123	Qualifikation, Auswahlverfahren der Mitglieder		<input type="checkbox"/>
V120	Zusammenarbeit mit der Bundes-/ Landespartei einschl. KPV		<input type="checkbox"/>	V124	Zusammenarbeit mit Sachverstän-digen außerhalb des Rates		<input type="checkbox"/>
V121	öffentliches Auftreten, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion		<input type="checkbox"/>	V125	Anpassung der Gemeindeordnung an tatsächliche Gegebenheiten		<input type="checkbox"/>
				V126	sonstiges, nämlich		<input type="checkbox"/>
				V128	.....		
V132	22. Sind Sie der Meinung, daß die Landtagsfraktion Ihrer Partei in ihrer Arbeit die Probleme der Großstädte genügend berücksichtigt?			nein		<input type="checkbox"/>	0
				ja		<input type="checkbox"/>	1
				keine Angabe / weiß nicht		<input type="checkbox"/>	9
V133	23. Teilweise wird die Ansicht vertreten, die Arbeit eines Stadtrates in der Großstadt sei der des Bundestages immer ähnlicher geworden. Dabei wird besonders auf die klare Trennung von Regierung und Opposition verwiesen. Würden Sie sagen, daß eine ähnliche Entwicklung auch hier in Ihrer Stadt zu beobachten ist?			nein		<input type="checkbox"/>	0
				ja, klare Frontstellung CDU-SPD		<input type="checkbox"/>	1
				keine Angabe / weiß nicht		<input type="checkbox"/>	9
V134	24. Über die Möglichkeiten oppositionellen Verhaltens in der Kommunalpolitik gibt es ja verschiedene Meinungen. Welcher unter den nachfolgenden Auffassungen stimmen Sie für Ihre Stadt am ehesten zu? (Bitte nur eine Angabe machen.)						
	In der Kommunalpolitik ist Opposition grundsätzlich unangebracht					<input type="checkbox"/>	1
	Ob man Opposition betreibt oder nicht, hängt von den jeweiligen örtlichen Ver-hältnissen ab					<input type="checkbox"/>	2
	Behutsame Opposition in Sachfragen, aber Beteiligung an der Repräsentations- und Verwaltungsspitze					<input type="checkbox"/>	3
	Harte Opposition in Sachfragen, aber Beteiligung an der Repräsentations- und Verwaltungsspitze					<input type="checkbox"/>	4
	Harte Opposition in Sachfragen, keine Beteiligung an Verwaltungs- und Reprä-sentationsspitze					<input type="checkbox"/>	5
	Keine Angabe / weiß nicht					<input type="checkbox"/>	9
25. Die Befürworter der jeweiligen Oppositionsstrategie bringen meistens folgende Argumente vor. Geben Sie bitte zu jedem an, ob Sie ihm zustimmen oder es ablehnen.							
V135	Die Beteiligung an der Verwaltung bringt der Minder-heitsfraktion Informationen und Einflußmöglichkeiten, über die sie bei völliger Konfrontation nicht verfügt.			stimme zu		<input type="checkbox"/>	0
				lehne ab		<input type="checkbox"/>	2
				keine Angabe / weiß nicht		<input type="checkbox"/>	1

V136	Eine Beteiligung der Minderheit an der Verwaltungs- und Repräsentationsspitze ist kein Hindernis für eine konsequente Auseinandersetzung in Sachfragen.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
V137	Die Übernahme eines Bürgermeisteramtes erleichtert die Öffentlichkeitsarbeit der Minderheitsfraktion.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
V138	Harte Oppositionspolitik zahlt sich bei Wahlen nicht aus, da der Bürger keine Konfrontation der Parteien wünscht.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
V139	Wenn eine Partei nicht in der Verwaltungsspitze vertreten ist, haben ihre Leute in der Stadtverwaltung kaum eine Chance, beruflich weiterzukommen.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
V140	Die Beteiligung an Verwaltung und Repräsentation erschwert die Kritik an der Verwaltung und die Entwicklung von Alternativen.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1
V141	Die Dezerementen nützen der Fraktion wenig; denn sie treten meist doch als neutrale Verwaltungsleute auf.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1
V142	Die Minderheit erhält ohnehin nur unattraktive Dezerementen und ihre Leute haben keinen wirklichen Einfluß auf die Verwaltung.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1
V143	Langfristig betrachtet kann die Minderheit nur durch eine konsequente Oppositionspolitik einmal zur Mehrheit werden.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1
V144	Eine Beteiligung an der Verwaltungsspitze zahlt sich für die Minderheit nicht aus, weil die Leistungen ihrer Dezerementen doch der Mehrheit zugerechnet werden.	stimme zu lehne ab keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1
<i>Wir möchten nun einige Fragen zu Ihrer Arbeit in der Partei stellen:</i>			
V147	26. Welcher politischen Partei gehören Sie an?	.....	
V148	27. In welchem Jahr sind Sie dieser Partei beigetreten?	..... keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/>
V149	28. Sind Sie Vorstandsmitglied in Ihrer Partei?	nein* ja keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 9
* Falls Antwort „nein“, gleich weiter zu Frage Nr. 30			
V150	29. Gehören Sie einem Vorstand auf der Ebene des/der an?	Stadtbezirks/Ortsteils Stadt/Kreis Landes oder Bundes keine Angabe	<input type="checkbox"/> 01 <input type="checkbox"/> 01 <input type="checkbox"/> 01 <input type="checkbox"/> 01
V151	30. Sind Sie	Landtagsabgeordneter? Bundestagsabgeordneter? keine Angabe nein	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 0
V152	31. Haben Sie alles in allem den Eindruck, daß man sich in Ihrem Kreisverband genügend um kommunalpolitische Probleme kümmert?	nein ja keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 9
V153	32. Kann man sagen, daß in Ihrer Stadt die kommunalpolitische Arbeit fast ausschließlich von der Stadtratsfraktion geleistet wird?	nein ja* keine Angabe / weiß nicht	<input type="checkbox"/> 0 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 9
* Falls Antwort „nein“, gleich weiter zu Frage Nr. 34			

V154– V163	33. Welches der nachfolgend genannten Gremien befaßt sich auch regelmäßig mit kommunalpolitischen Vorgängen? Bitte kreuzen Sie <i>alle in Frage</i> kommenden Gremien an.	Kreisvorstand <input type="checkbox"/> 01 Parteitag <input type="checkbox"/> 01 Ortsgliederungen/Stadtteilbezirke <input type="checkbox"/> 01 spezielle Arbeitskreise <input type="checkbox"/> 01 KPV <input type="checkbox"/> 01 sonstige, nämlich ..... <input type="checkbox"/> 01 keine Angabe / weiß nicht <input type="checkbox"/> 09					
V164	34. Hat Ihre Partei zur letzten Kommunalwahl ein kommunalpolitisches Programm vorgelegt? * Falls Antwort „nein“, gleich weiter zu Frage Nr. 37	nein* <input type="checkbox"/> 0 ja <input type="checkbox"/> 1 keine Angabe / weiß nicht <input type="checkbox"/> 9					
V165– V167	35. Wer hat dieses Programm in der Hauptsache erarbeitet? (Bitte nur <i>eine</i> Angabe machen.)	Fraktionsvorstand <input type="checkbox"/> 11 Parteivorstand <input type="checkbox"/> 12 beide gemeinsam <input type="checkbox"/> 13 Gesamtfraktion <input type="checkbox"/> 14 Fraktions- und/oder Parteiarbeitskreise <input type="checkbox"/> 15 sonstige, nämlich ..... <input type="checkbox"/> 16 keine Angabe / weiß nicht <input type="checkbox"/> 99					
V168	36. Welche Verbindlichkeit hat Ihrer Meinung nach dieses Programm für die Fraktionsarbeit?	große <input type="checkbox"/> 3 gewisse <input type="checkbox"/> 2 geringe <input type="checkbox"/> 1 gar keine <input type="checkbox"/> 0 keine Angabe / weiß nicht <input type="checkbox"/> 9					
V169	37. Sind nach Ihrer Auffassung die Parteimitglieder sinnvoll in die kommunalpolitischen Aktivitäten in Ihrer Stadt einbezogen?	nein <input type="checkbox"/> 0 ja <input type="checkbox"/> 1 keine Angabe / weiß nicht <input type="checkbox"/> 9					
	38. Würden Sie bitte in dieser Liste ankreuzen, wieviel Zeit Sie in einer normalen Arbeitswoche durchschnittlich für Ihre politische Tätigkeit aufgewandt haben.	keine Aktivität   bis 5 Std.   6–10 Std.   11–15 Std.   über 15 Std.   keine Angabe / weiß nicht					
V170	1. <i>Ratsbereich</i> (Sitzungen, Vorbereitung auf Stadt-, Bezirks- und Ortsebene, inclusive Ausschubarbeit)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	0, 1, 2, 3, 4, 9
V171	2. <i>Fraktionsbereich</i> (Sitzungen, Vorbereitungen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	0, 1, 2, 3, 4, 9
V172	3. <i>Parteibereich</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	0, 1, 2, 3, 4, 9
V173	4. <i>vorpolitischer Raum</i> (z. B. Vereine, Verbände, Gewerkschaften; incl. Besuch von gesellschaftlichen u. geselligen Veranstaltungen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	0, 1, 2, 3, 4, 9
V174	5. <i>Kontakte mit der Verwaltung</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	0, 1, 2, 3, 4, 9
V175	6. <i>Wahlkreisarbeit/ direkte Bürgerkontakte</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	0, 1, 2, 3, 4, 9

*Und nun einige Fragen zu Ihrem Engagement im vorpolitischen Raum:*

- V178- 39. Nur für Vereinsmitglieder (sonst weiter mit Frage Nr. 41)  
V188 In welchem(n) Verein(en) sind Sie aktives bzw. passives Mitglied?  
aktiv: .....  
passiv: .....
- 
- V189- 40. Welche Funktion üben Sie als aktives Mitglied aus?  
V190 (z. B. Vorstandsmitglied, Vorsitzender, Geschäftsführer, Schatzmeister usw.)  
.....
- 
- V191- 41. Nur für Gewerkschaftsmitglieder (Nicht-Gewerkschaftsmitglieder weiter mit Frage Nr. 42)  
V195 Mitglied welcher Gewerkschaft(en) sind Sie?  
.....  
Gegebenenfalls: Welche Funktion(en) üben Sie dort aus?  
.....
- V196 ehrenamtlich:  hauptamtlich:  sowohl als auch:
- 
- V197- 42. Sind Sie sonst in irgendeiner Weise im gesellschaftlichen Bereich/Leben aktiv?  
V200 (z. B. Elternpflegschaft, Pfarrgemeinderat, Bürgerinitiative, Industrie- u. Handelskammer, DRK usw.)  
Ja, nämlich: .....

*Abschließend möchten wir Sie noch um einige statistische Angaben bitten:*

- |  |   |
|--|---|
| <p>V207 43. Alter:<br/> ..... Jahre<br/> keine Angabe <input type="checkbox"/> 9</p> <hr/> <p>V208 44. Geschlecht:<br/> weiblich <input type="checkbox"/> 1<br/> männlich <input type="checkbox"/> 2<br/> keine Angabe <input type="checkbox"/> 9</p> <hr/> <p>V209 45. Konfession:<br/> röm.-kath. <input type="checkbox"/> 1<br/> evgl. <input type="checkbox"/> 2<br/> ohne Bekenntnis/sonstige <input type="checkbox"/> 3<br/> keine Angabe <input type="checkbox"/> 9</p> <hr/> <p>V210 46. Beruf:<br/> Angestellter <input type="checkbox"/> 11<br/> leitender Angestellter <input type="checkbox"/> 12<br/> Beamter <input type="checkbox"/> 13<br/> Beamter/höherer Dienst <input type="checkbox"/> 14<br/> Lehrer <input type="checkbox"/> 15<br/> Arbeiter <input type="checkbox"/> 16<br/> Landwirt <input type="checkbox"/> 17<br/> Selbständiger/Freiberuf. <input type="checkbox"/> 18<br/> Hausfrau <input type="checkbox"/> 19<br/> nicht berufstätig <input type="checkbox"/> 20<br/> Rentner/Pensionär <input type="checkbox"/> 21<br/> sonstige <input type="checkbox"/> 22<br/> keine Angabe <input type="checkbox"/> 99</p> | <p>V211 47. <i>Tätig in/im:</i><br/> Öffentlichen Dienst <input type="checkbox"/> 1<br/> Privatwirtschaft <input type="checkbox"/> 2<br/> Parteien, Interessenver-<br/> bände, Gewerkschaften <input type="checkbox"/> 3<br/> trifft nicht zu <input type="checkbox"/> 4<br/> keine Angabe <input type="checkbox"/> 9</p> <hr/> <p>V212 48. <i>Schulbildung:</i><br/> Volksschule <input type="checkbox"/> 1<br/> Mittlere Reife <input type="checkbox"/> 2<br/> Abitur/Hochschulreife <input type="checkbox"/> 3<br/> Fachhochschulabschluß <input type="checkbox"/> 4<br/> Hochschulabschluß <input type="checkbox"/> 5<br/> sonstiges <input type="checkbox"/> 6<br/> keine Angabe <input type="checkbox"/> 9</p> <hr/> <p>V213 49. <i>Monatliches Brutto-Ein-<br/> kommen:</i><br/> unter 1500 DM <input type="checkbox"/> 1<br/> 1500-1999 DM <input type="checkbox"/> 2<br/> 2000-2999 DM <input type="checkbox"/> 3<br/> 3000-4999 DM <input type="checkbox"/> 4<br/> über 5000 DM <input type="checkbox"/> 5<br/> keine Angabe <input type="checkbox"/> 9</p> <hr/> <p>V214 50. Bin oder war Ratsherr in<br/> der Stadt:<br/> .....</p> |
|--|---|

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit und Geduld!

## 2. Literaturverzeichnis

- Albert, H. 1973: Probleme der Wissenschaftslehre in der Sozialforschung, in: König, René, Hrsg.: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 1, 3. umgearb. und erw. Aufl., Stuttgart, 57–802
- Albertin, L.; Mabileau, A. 1981: Einführung: Der Wohlfahrtsstaat in der Krise braucht Kommunen mit mehr Verantwortung, in: Sociologia Internationalis, 19, 1/2, 5–18
- Albertin, L.; Keim, E.; Werle, R. 1982: Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer. Geplante Erfolge und politische Kosten der kommunalen Neugliederung – Fallstudie in Ostwestfalen-Lippe –, Opladen
- Allerbeck, K.; Jennings, M.; Rosenhayn, L. 1979: Generations and Families: Political Action, in: Barnes, S. H., Kaase, M. u. a. 1979, 487–522
- Almond, G. A.; Verba, S. 1965: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Boston
- Almond, G. A.; Verba, S. 1980: The Civic Culture Revisited. An Analytic Study, Boston
- Altrogge, H. P. 1981: Reform der Kommunalverfassung – Entwicklung, Diskussion und Vorschläge in der SPD Nordrhein-Westfalens, in: Thränhardt, D.; Uppendahl, H. 1981, 275–306
- Anderson, U.; Woyke, W. 1980: Wahl '80. Die Bundestagswahl. Parteien – Wähler – Wahlverfahren, Opladen
- Armbruster, B.; Leisner, R. 1975: Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik, Göttingen
- Arminger, G. 1979: Statistik für Soziologen 3, Faktorenanalyse, Stuttgart
- Arzberger, K. 1980: Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Stuttgart u. a.
- Badura, P. 1966: Kommentar zu Art. 38 GG, Rdnr. 77, 78, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
- Badura, B.; Reese, J. 1976: Jungparlamentarier in Bonn – ihre Sozialisation im Deutschen Bundestag, Stuttgart/Bad Cannstatt
- Baker, K. L.; Dalton, R. J.; Hildebrand, K.: Germany Transformed: Political Culture and the New Politics, Cambridge, Mass.
- Banner, G. 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, AfK 21, I, 26–47
- Banner, G. 1972: Politische Willensbildung und Führung in Städten der Oberstadtdirektor-Verfassung, in: Grauhan, R.-R., Hrsg. 1972, 162–180
- Barnes, S. H.; Kaase, M. u. a. 1979: Political Action. Mass Participation in Five Nations, London
- Becker, W. P. 1974: Möglichkeiten einer Beteiligung der Parlamente an der staatlichen Planung. Bestandsaufnahme und kritische Würdigung bisheriger planungsrechtlicher Vorschriften und parlamentarischer Initiativen, in: ZParl, 5.2, 167–199
- Beer, R. R. 1970: Die Gemeinde. Grundriß der Kommunalpolitik, München, Wien
- Beer, R. R.; Laux, E. 1981: Die Gemeinde. Einführung in die Kommunalpolitik, 3. durchges. u. erw. Aufl., München
- Berkemeier, K.-H. 1972: Das kommunale Schein-Parlament. Ausgeschaltet aus dem Planungsprozeß. Bilanz eines Stadtverordneten, in: ZParl, 3,2, 202–208
- Berger, H. u. a. 1978: Reform kommunaler Aufgaben, Bonn
- Beyme, K. v. 1971: Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München
- Biege, H.-P. 1975: Kommunalpolitik und kommunales Wahlverhalten, in: Der Bürger im Staat, Jg. 25, H. 1, 1975, 15–22
- Billerbeck, R. 1975: Stadtentwicklungsplanung und soziale Interessen. Zur Selektivität öffentlicher Investitionen – Beispiele aus Bremen, in: Grauhan, R. R., Hrsg. 1975, 192–220

- Böckenförde, E. W. 1972: Planung zwischen Regierung und Parlament, in: *Der Staat*, 11,4, 429–458
- Böhret, C.; Frey, R. 1982: Staatspolitik und Kommunalpolitik, in: Püttner, G. (Hrsg.) 1982, 15ff
- Borchmann, M. 1975: Parteienproporz im Magistrat – nicht verfassungswidrig per se, in: *Der Städtetag*, 28,12, 664–668
- Borchmann, M.; Vesper, E. 1976: Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, Stuttgart u. a.
- Bretschneider, M. 1978: Mitgliederzahlen der Parteien und ihre räumliche Verdichtung, Berlin
- Buchhaas, D.; Kühr, H. 1979: Von der Volkskirche zur Volkspartei – Ein analytisches Stenogramm zum Wandel der CDU im rheinischen Ruhrgebiet, in: *Vom Milieu zur Volkspartei*, Hrsg.: Kühr, H., Königstein/Ts. 1979, 136–232
- Bühler, W.; Kanitz, H.; Siewert, H.-J. 1978: Lokale Freizeitvereine, Sankt Augustin
- Buse, M. J. u. a. 1978: Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtsanierung Andernach, Meisenheim am Glan
- Clauß, G.; Ebner, H. 1979: Grundlagen der Statistik, 3. verb. Aufl., Thun/Frankfurt/M.
- Conradt, D. 1980: Changing German Political Culture, in: Almond, G. A.; Verba, S. Hrsg. 1980, 212–272
- Dahl, R. A. 1967: Patterns of Opposition, in: *Political Oppositions in Western Democracies*, Hrsg.: Dahl, R. A., New Haven/London
- Dahl, R. A. 1969: The Concept of Power, in: Bell, Roderick u. a., *Political Power*, New York, London, 79–93
- Dahl, R. A. 1973: *Die politische Analyse*, München
- Dahl, R. A. 1976: Strukturmuster politischer Opposition, in: Stammen, T., Hrsg. 1976, 334–359
- Dahlgrün, H.-G. 1965: Rechnungskontrolle, in: Morstein-Marx, F., Hrsg. 1965, 414–432
- Dahrendorf, R. 1971: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München
- Denz, H. 1976: Trennungsschärfebestimmung von Items und Likert-Skalierung, in: Holm, K., Hrsg.: *Die Befragung*, Bd. 4, München, 96–108
- Derlien, H. U. u. a. 1976: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Analyse in vier Gemeinden, Meisenheim
- Diederich, N. 1974: Grenzen der Planung auf Länderebene am Beispiel Berlin, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 5, H. 2, 1974, 217ff. (s. auch Protokoll II der Mainzer Tagung der Vereinigung für Parlamentsfragen)
- Dienel, P. C. 1978: *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, Opladen
- Dittberger, J.; Ebbinhausen, R. (Hrsg.) 1973: *Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen
- Dunckelmann, H. 1975: *Lokale Öffentlichkeit. Eine gemeindesoziologische Untersuchung*, Stuttgart
- Duppre, F. 1965: Politische Kontrolle, in: Morstein-Marx, F., Hrsg. 1965, 388–413
- Ellwein, T. u. a. 1967: *Parlament und Verwaltung, Teil 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle*, Stuttgart
- Ellwein, Th.; Lippert, E.; Zoll, R. 1975: *Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen
- Etzioni, A. 1975: *Die aktive Gesellschaft – eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse*, Opladen

- Ewringmann, D. 1978: Der staatliche Einfluß auf die kommunale Aufgabenstellung, in: Berger, H. u. a. 1978, 116–139
- Fabritius, G. 1972: Der Ratsassistent – Hilfe für Mandatsträger?, in: Kommunalpolitische Blätter, Jg. 24, H. 15, 1972, 946–966
- Fahrah, B. G.; Barnes, S. H.; Heunks, F. 1979: Political Dissatisfaction, in: Barnes, S. H.; Kaase, M. u. a. 1979, 409–448
- Falke, W. 1974: Partei und Führung, in: Parteien-Demokratie, Sonderheft der Politischen Meinung, April 1974, 21–61
- Falke, W. 1982/(1980): Die Mitglieder der CDU. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Mitglieder- und Organisationsstruktur der CDU 1971 bis 1977, Berlin, München (Diss. Freiburg)
- Feist, U.; Güllner, M.; Liepelt, K. 1977: Strukturelle Angleichung und ideologische Polarisierung. Die Mitgliedschaft von SPD und CDU/CSU zwischen den sechziger und siebziger Jahren, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 18, H. 2/3, 1977, 257–278
- Foerstemann, F. 1981: Vorsitz und Verfahren in der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: Püttner, G., Hrsg. 1981, 90–118
- Forsthoff, E. <sup>10</sup>1973: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgem. Teil, München
- Fraenkel, E. 1964: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Freiberg, W. 1970: Grundfragen der Kommunalpolitik, Mainz
- Frey, R. 1975: Kommunale Demokratie und Ratsfraktion, in: Demokratische Gemeinde, Jg. 27, H. 5, 1975, 362–375
- Frey, R., Hrsg. 1976: Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, Bonn–Bad Godesberg
- Frey, R. 1976a: Kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsstaat, in: Frey, R., Hrsg. 1976, 9–27
- Frey, R.; Holler, W. 1976: Grundtypen der Gemeindeverfassung in der Bundesrepublik, in: Kommunale Demokratie, Hrsg.: Frey, R., Bad Godesberg, 241–264
- Frey, R.; Naßmacher, K.-H. 1975: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik, in: AfK, 14,2, 195–212
- Friedrich, M. 1975: Parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland: Wandel und Konstanz, in: Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich, Hrsg.: Oberreuter, H., Hamburg 1975, 230–265
- Friedrich, M. 1975: Landesparlamente in der Bundesrepublik, Opladen
- Frotscher, W. 1976: Stadtparlament und Stadtregierung: BVerfGE zugunsten des repräsentativ-demokratischen Prinzips auf kommunaler Ebene, in: ZParl, 7,4, 494–501
- Frowein, J. A. 1981: Der Status der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Mitglieder, in: Püttner, G., Hrsg. 1981, 81–89
- Fülles, M. 1968: Frauen in Partei und Parlament, Köln
- Fürst, D. 1975: Kommunale Entscheidungsprozesse: ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Baden-Baden
- Gabriel, O. W. u. a. 1975: Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, Bonn
- Gabriel, O. W., Hrsg. 1979: Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft. Eine Einführung in Probleme der politischen Willensbildung in der Gemeinde, Königstein/Ts.
- Gabriel, O. W. 1979a: Mängelanalyse des politischen Willensbildungsprozesses in der Gemeinde. Ein Beitrag zur ‚institutionellen Krise‘ der kommunalen Selbstverwaltung, in: Albertin, L. u. a.: Politische Beteiligung im repräsentativen System, Bonn
- Gabriel, O. W. 1979b: Die politische Stellung der Gemeinden im föderativen Verfassungssystem, in: Gabriel, O. W., Hrsg. 1979, 25–61

- Gabriel, O. W. 1983: Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Theorie und empirischen Analyse politischer Orientierungsmuster in der Bundesrepublik der siebziger Jahre, Habilitationsschrift Mainz
- Gabriel, O. W., Hrsg. 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München
- Gabriel, O. W. 1983a: Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik, in: Gabriel, O. W., Hrsg. 1983, 57–103
- Gau, D. 1983: Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene, München
- Gerlich, P.; Kramer, H. 1969: Abgeordnete in der Parteiendemokratie. Eine empirische Untersuchung des Wiener Gemeinderates und Landtages, München
- Geschulte Verantwortung <sup>5</sup>1975: Die Fraktionen als gestaltende Kraft der Union, in: Geschulte Verantwortung, Hrsg.: Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e.V., 5. erw. Aufl., Recklinghausen 1975
- Gluchowski, P., Veen, H. J. 1979: Nivellierungstendenzen in den Wähler- und Mitgliedschaften von CDU/CSU und SPD 1959 bis 1979, in: ZParl, 10, 3, 312–331
- Göb, R. 1971: Die CDU und ihre Kommunalpolitiker, in: Kommunalpolitische Blätter, Jg. 23, H. 15, 1971, 967–968
- Gotthold, J. 1978: Die Funktion der Gemeinde im gesamtstaatlichen Planungsprozeß, in: PVS, 19,3, 343–371
- Grauhan, R.-R. 1970: Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg
- Grauhan, R.-R. u. a. 1971: Politikanalyse am Beispiel des Verstärkerproblems, in: PVS, 12,3, 413–451
- Grauhan, R.-R., Hrsg. 1972: Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie, Gütersloh
- Grauhan, R.-R. 1972a: Der politische Willensbildungsprozeß der Großstadt, in: Grauhan, R.-R., Hrsg. 1972, 145–161
- Grauhan, R.-R., Hrsg. 1975: Lokale Politikforschung, 2 Bde., Frankfurt, New York
- Greiffenhagen, M.; Greiffenhagen, S. 1979: Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands, München
- Grimm, D. 1970: Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Regierung und Parlament, in: ZParl, 1,4, 428–448
- Grube, F.; Richter, G.; Thaysen, U. 1976: Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktionen, Göttingen
- Grymer, H. 1974: Zum Verhältnis von Zentralstaat und Kommunen, in: Emenlauer, R. u. a.: Die Kommune in der Staatsorganisation, Frankfurt, 72–114
- Guggenberger, B.; Veen, H.-J.; Zunker, A. (Hrsg.) 1976: Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit. Zur Diskussion um das imperative Mandat, München
- Gunlicks, A. B. 1968: Gemeindevertreter und politische Parteien in Niedersachsen, in: AfK, 7,2, 287–304
- Haasis, A. A. 1979: Entscheidungsstrukturen in der Kommunalpolitik. Eine Bestandsaufnahme der politikwissenschaftlichen Forschung in der Bundesrepublik, in: Köser, H., Hrsg. 1979, 175–199
- Hackel, W. 1978: Die Auswahl des politischen Nachwuchses in der Bundesrepublik Deutschland. Die Junge Union als Sprungbrett für politische Karrieren in der CDU, Stuttgart
- Hättich, M. 1969: Chancen und Grenzen regionaler und örtlicher Selbstverwaltung im föderativen Verfassungsstaat (BRD) o. O. (Politische Akademie Eichholz)
- Hättich, M. 1972: Kommunalpolitik – ein politisches Seitengebiet?, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, Hrsg.: Rausch, H.; Stammen, Th., München 293–304

- Hättich, M. 1975: Parteien als Integrationssysteme, in: Gabriel, O. W. u. a., 1975, 235–290
- Hättich, M. 1977: Kommunalpolitik – ein politisches Seitengebiet?, in: Rausch, H.; Stamm, T., Hrsg. 1977, 342–354
- Haller, H.-M. 1979: Die Freien Wähler in der Kommunalpolitik, in: Köser, H., Hrsg. 1979, 335–368
- Haungs, P. 1973: Die Bundesrepublik – Ein Parteienstaat; Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 4, H. 4, 1973, 502–524
- Haungs, P. 1974: Legitimitätsprobleme der Parteiendemokratie in der Bundesrepublik, in: Civitas, 13,1, 11–41
- Haungs, P. 1975: Funktionsoptimierende Strukturen lokaler Parteiorganisationen, in: Gabriel, O. W. u. a., 1975, 291–338
- Haungs, P. 1977: Über politische Parteien in westlichen Demokratien, in: Res Publica. Studien zum Verfassungswesen, Hrsg.: Haungs, P., München 1977, 141–169
- Haungs, P. 1980: Parteiendemokratie in der Bundesrepublik, Berlin
- Helmke, W.; Naßmacher, K.-H. 1976: Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: Frey, R., Hrsg. 1976, 182–218
- Henke, W. <sup>2</sup>1972: Das Recht der politischen Parteien, 2. Neub. Aufl., Göttingen
- Henkel, J. 1976: Die Auswahl der Parlamentsbewerber, Berlin/New York
- Hennis, W. 1968: Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre, München, Piper
- Herder-Dorneich; Ph. <sup>2</sup>1980: Konkurrenzdemokratie – Verhandlungsdemokratie, Politische Strategien der Gegenwart, Stuttgart u. a.
- Hereth, M. 1981: Politik zwischen Partei und Demokratie, konstitutionellem Cäsarismus und Amtspflichten, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 28, H. 4, 1981, 358–380
- Herzog, D. 1975: Politische Karrieren, Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen
- Hess, R. 1979: Rat und Verwaltung in der gemeindlichen Willensbildung, in: Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft, Hrsg.: Gabriel, O. W., Königstein/Ts. 1979, 119–140
- Hess, R. 1981: Der Haushalt – ein Steuerungs- und Kontrollinstrument in der Hand der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: ZParl, 12,3, 318–334
- Hesse, K. 1959: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 17, Berlin 1959, 11–52
- Hesse, J. J. 1972: Stadtentwicklungsplanung. Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Stuttgart u. a.
- Hesse, K. <sup>4</sup>1970/1967: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe
- Hill, H. 1979: Die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung unter dem Einfluß der Territorialreform, Diss. jur., Mainz
- Hilles, H. U. 1979: Der gesellschaftliche und politische Wandel in Deutschland und seine Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung, in: Gabriel, O. W., Hrsg. 1979, 1–24
- Hirsch, J. 1967: Parlament und Verwaltung. Teil 2. Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle, Stuttgart u. a.
- Holler, W. 1976: Gemeindeordnung – Theorie und Wirklichkeit, in: Die demokratische Gemeinde, 28,10, 846–851; 28,11, 949–953
- Holler, W. 1981: Strukturprobleme der Kommunalverwaltung, in: Thränhardt, D.; Uppendahl, H., Hrsg. 1981, 113–136

- Holler, W.; Naßmacher, K.-H. 1977: Entwicklungsplanung im kommunalpolitischen Entscheidungsfeld, in: Kevenhörster, P., Hrsg. 1977, 65–104
- Holler, W.; Naßmacher, K.-H. 1979 (1978; 1976): Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Köser, H., Hrsg. 1979, 275–319
- Holm, U. (Hrsg.) 1976: Die Befragung 3, Die Faktorenanalyse, München
- Horn, W. 1981: Parteienstaat und Parteiendemokratie – Bemerkungen zur Parteienrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Hrsg.: Albertin, L.; Link, W., Düsseldorf 1981, 345–361
- Horn, W.; Kühr, H. 1978: Kandidaten im Wahlkampf. Kandidatenauslese, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen, Meisenheim a. Gl.
- Jaeger, W. (Hrsg.) 1973: Partei und System. Eine kritische Einführung in die Parteienforschung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Jaeger, W. 1973: Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation, in: Partei und System, Hrsg.: Jaeger, W., Berlin u. a. 1973, 108–151
- Jesse, E. 1981: Literaturführer: Parlamentarische Demokratie, Opladen
- Kaack, H. 1971: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen
- Kaack, H. 1972: Parteien und Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, Hrsg.: Rausch, H.; Stammen, Th., München 1972, 135–150
- Kaack, H. 1980: Zur Struktur der politischen Führungselite in Parteien, Parlament und Regierung, in: Handbuch des deutschen Parteiensystems, Hrsg.: Kaack, H.; Roth, R., Bd. 1, Opladen 1980, 195–219
- Kaack, H. 1981: Die personelle Struktur des 9. Deutschen Bundestages – ein Beitrag zur Abgeordnetensoziologie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 12, H. 2, 165–203
- Kaack, H.; Kaack, U. (Hrsg.) 1977: Parteien-Jahrbuch 1973/74, Meisenheim a. Gl.
- Kaack, H.; Roth, R. (Hrsg.) 1979: Parteien-Jahrbuch 1976, Meisenheim a. Gl.
- Kaack, H.; Roth, R. (Hrsg.) 1979: Handbuch des deutschen Parteiensystems, Bd. 1 und 2, Opladen
- Kaase, M. 1971: Demokratische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Bd. 2, 119–203
- Kaase, M. (Hrsg.) 1977: Wahlsoziologie heute. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976, in: PVS, Jg. 18, H. 2/3, 1977
- Kaase, M.; Marsh, A. 1979: Distribution of Political Action, in: Barnes, S. H.; Kaase, M. u. a. 1979, 167–201
- Kaltefleiter, W.; Veen, H.-J. 1974: Zwischen freiem und imperativen Mandat – Zur Bindung von Mandatsträgern in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 5, 246–267
- Kanitz, H.; Niemann, B.; Zender, M. 1980: Grundlagen der Kommunalpolitik, Recklinghausen
- Kaste, H.; Raschke, J. 1977: Zur Politik der Volkspartei, in: Auf dem Weg zum Einparteiensstaat, Hrsg.: Narr, W.-D., Opladen
- Keese, D. 1977: Willensbildung in den Gemeindeparlamenten, in: Rausch, H.; Stammen, T., Hrsg. 1977, 187–201
- Kerlinger, F. N. 1979: Grundlagen der Sozialwissenschaften, Bd. 2, bearb. und hrsg. von Conrad, W.; Strittmatter, P., Weinheim/Basel
- Kessler, K. 1977: Das deutsche Gemeinderecht im Überblick, in: Rausch; Stammen, Hrsg. 1977, 33–45
- Kevenhörster, P. 1975: Das imperative Mandat, Frankfurt a. M./New York

- Kevenhörster, P. 1976a: Parallelen und Divergenzen zwischen gesamtsystemarem und kommunalem Wahlverhalten, in: Kevenhörster, P. u. a. 1976, 241–283
- Kevenhörster, P. u. a. 1976: Kommunales Wahlverhalten, Bonn
- Kevenhörster, P. 1979: Politik ohne Parteien? Kommunalpolitische Funktionen politischer Parteien in amerikanischen Städten, in: Kühr, H., Hrsg. 1979, 279–340
- Kevenhörster, P. u. a. 1980: Politik in einer neuen Großstadt, Opladen
- Kevenhörster, P., Hrsg. 1977: Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan
- Kevenhörster, P. 1983: Kommunalwahlen – Instrumente bürgerschaftlicher Einflußnahme auf die Kommunalpolitik, in: Gabriel, O. W., Hrsg. 1983, 157–172
- Kevenhörster, P.; Schönbohm, W. 1973: Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 4, H. 1, 1974, 18–37
- Kewenig, W. 1973: Zur Revision des Grundgesetzes: Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament, DÖV, 26, 1/2, 23–32
- Kiersey, K.-J. 1971: Ist die CDU eine Volkspartei?, in: Sonde, Jg. 5, H. 3, 1971, 17–28
- Kim, J. O. 1975: Factor Analysis, in: Nie, N. u. a. 1975, 468–514
- Klages, H.; Herbert, W. 1983: Wertorientierung und Staatsbezug. Untersuchungen zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt
- Klatt, H. 1979: Die Länderparlamente müssen sich wehren. Möglichkeiten und Ansätze einer Reform des Länderparlamentarismus, in: Der Bürger im Staat, 29,1, 20–28
- Klatt, H. 1982: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 31/82, 7. August 1982, 3–24
- Klein, A. 1979: Parteien und Wahlen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel, O. W., Hrsg. 1979, 94–118
- Klein, A. 1981: Programmatische Orientierung kommunalpolitischer Entscheidungsträger, in: ZParl, 12,3, 309–317
- Klein, J. u. a., 1983: Bürgernahe Organisation großstädtischer Parteien, Melle
- Klein, J.; Kiersey, K. J. 1983: Kommunikation und Kontakt mit der Öffentlichkeit, in: Klein, J. u. a., 95–124
- Klingemann, H. D. 1976: Issue-Orientierung, Issue-Kompetenz und Wahlverhalten aus kommunalpolitischer Perspektive, in: Kommunales Wahlverhalten, Hrsg.: Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1976, 199–240
- Klüber, H. 1971: Handbuch der Kommunalpolitik, Göttingen
- Klüber, H. 1972: Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Heidelberg
- Klüber, H. 1974: Die Parteien in Staat und Gemeinde, in: Kommunalwirtschaft, H. 11, 1974, 400–404
- Kluxen, K. (Hrsg.) 1976: Parlamentarismus, Köln
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) 1976: Kommunales Wahlverhalten, Bonn
- Körner, H. 1981: Ausschüsse, Kommissionen und Deputationen, in: Püttner, G., Hrsg. 1981, 129–144
- Köser, H. 1973: Empirische Parteienforschung – Versuch einer systematischen Bestandsaufnahme, in: Partei und System, Hrsg.: Jaeger, W., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1973
- Köser, H. (Hrsg.) 1979: Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung, Bonn
- Köser, H. 1979a: Einleitung: Kommunalpolitik, Kommunalwissenschaft und politische Bildung, in: Köser, H., Hrsg. 1979, 7–16
- Köttgen, A. 1968: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, Stuttgart/Berlin

- Kodolitsch, P. von 1980: Kommunale Beteiligungspolitik, Berlin
- Kreiter, F. M. 1975: Die Rolle politischer Parteien in der kommunalen Entwicklungsplanung, in: Gabriel, O. W. u. a. 1975, 65–114
- Kremendahl, H. 1981: Politische Wahlen und Willensbildung durch Parteien, in: Demokratie als Teilhabe, Hrsg.: Landeszentrale für politische Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1981, 19–52
- Krumsiek, R. 1973: Zweigleisig – nicht mehr zeitgemäß, Die demokratische Gemeinde, 25, 743–747
- Küchler, M. 1976: Multivariate Analyse nominalskaliertter Daten, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 5, H. 3, 1976, 237–255
- Küchler, M. 1979: Multivariate Analyseverfahren, Stuttgart
- Küchler, M.; Schwedtler, E. 1980: Die Analyse von kreuztabellierten Massendaten: Eine Diskussion neuerer Verfahren, in: Allgemeines Statistisches Archiv, H. 4, 1980, 360–389
- Kühr, H., Hrsg. 1979: Vom Milieu zur Volkspartei. Funktionen und Wandlungen der Parteien im kommunalen und regionalen Bereich, Meisenheim am Glan
- Kühr, H. 1981: Kommunalpolitik, in: Neue Politische Literatur, Jg. 26, H. 1, 1981, 74–88
- Kühr, H. 1982: Lokalpartei und Kirche. Zur Geschichte und gegenwärtigen Bedeutung ihres Verhältnisses in einer industrialisierten Region, in: Kühr, H.; Simon, K. 1982: Lokalpartei und vopolitischer Raum, Melle, 10–218
- Kühr, H.; Horn, W. 1978: Kandidaten im Wahlkampf. Kandidatenauslese, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen, Meisenheim a. Gl.
- Kühr, H.; Buchhaas, D. 1979: Von der Volkskirche zur Volkspartei – Ein analytisches Stenogramm zum Wandel der CDU im rheinischen Ruhrgebiet, in: Vom Milieu zur Volkspartei, Hrsg.: Kühr, H., Königstein/Ts., 135–232
- Lang, G. 1975: Typen kommunaler Verfassung in der Bundesrepublik, in: Kommunalpolitik, Hrsg.: Wehling, H.-G., Hamburg, 154–182
- Lammert, N. 1976 (1974): Lokale Organisationsstrukturen innerparteilicher Willensbildung, Bonn (Diss. Bochum)
- Lammert, N. 1983: Aufgabengerechte Organisationsstrukturen in Kreisverbänden, in: Klein, J. u. a., 1983, 13–93
- Landshut, S. 1976: Formen und Funktionen der parlamentarischen Opposition (1955), in: Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, Schumann, H.-G., Hrsg., Darmstadt, 25–37
- Lehmann-Grube, H. 1981: Aufgaben und Zuständigkeiten der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: Püttner, G., Hrsg. 1981, 119–128
- Lehmbruch, G. 1968: Proporzdemokratie, Tübingen
- Lehmbruch, G. 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart u. a.
- Lehmbruch, G. 1979: Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Köser, H., Hrsg. 1979, 320–334
- Lehner, F. 1977: Dezentralisation, Koordination und Kontrakt: Überlegungen zur Ordnung kommunaler Politik, in: Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Hrsg.: Kevenhörter, P., Meisenheim a. Gl.
- Leibholz, G. <sup>3</sup>1967: Strukturwandel der modernen Demokratie, 3. erw. Aufl. Karlsruhe 1967
- Leibholz, G.; Rinck, H. J. <sup>4</sup>1971/<sup>5</sup>1975: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln
- Lenz, K. O. 1970: Ist die Freiheit des Abgeordneten überaltet und historisch überholt? Antwort auf Udo Bernbach, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 1, H. 4, 1970, 478–481

- Liesegang, H. C. F. 1972: Die Beteiligung der Parlamente bei der Aufstellung von Plänen durch die Exekutive, in: ZParl, 3,2, 162–173
- Lijphart, A. 1968: The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley, Los Angeles
- Lijphart, A. 1984: Democracies – Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – One Countries, New Haven/London, Yale University Press
- Lintz, G. 1973: Die politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, Baden-Baden
- Lohmar, U. 1963, <sup>2</sup>1968: Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart
- Lowi, Th. 1963: Toward Functionalism in Political Science: The case of Innovation in Party Systems, in: American Political Science Review, 57, 3, 570–583
- Luckmann, B. 1970: Politik in einer deutschen Kleinstadt, Stuttgart
- Luhmann, N. 1971: Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung, in: ders., Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, 165–180
- Macher, L. 1971: Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens. Zur Aktualisierung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 28 II GG), Berlin
- Mandelarz, H. 1982: Zur sogenannten ‚mitwirkenden‘ Kontrolle, insbesondere beim Haushaltsvollzug, in: ZParl 13,1, 7–20
- Martens, H. 1965: Freies Mandat oder Fraktionsdisziplin, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 80, 1965, 865ff
- Mathée, U. 1967: Elitenbildung in der kommunalen Politik. Eine Untersuchung über die Zirkulation der politischen Führungsgruppen am Beispiel des Kreises Segeberg, Diss. phil., Kiel
- Mayntz, R. 1959: Parteigruppen in der Großstadt. Untersuchungen in einem Berliner Kreisverband der CDU, Köln/Opladen 1959
- Mayntz, R.; Holm, K.; Hübner, P. 1969: Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie, Opladen
- Meier, H. 1979: Parteien und Programme. Eine vergleichende, themenbezogene Gegenüberstellung programmatischer Aussagen der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, München
- Meinefeld, W. 1977: Einstellung und soziales Handeln, Reinbeck b. Hamburg
- Mommsen-Reindl, M. 1974: Widersprüche in der Proporzdemokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 5, H. 2, 1974, 175–212
- Morisse, K.-A. 1981: Probleme der kommunalen Verfassungsreform in der F.D.P. aus der Sicht des „Praktikers“, in: Thränhardt, D.; Uppendahl, H., Hrsg. (1981), 249–260
- Morstein-Marx, F. 1965: Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin
- Müller, Ch. 1966: Das imperative und freie Mandat, Leiden/NL
- Müthing, H. 1971: Die Fraktionen im Parlament und Rathaus, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 24, H. 7, 1971, 236ff
- Naßmacher, K.-H. 1972: Parteien im kommunalpolitischen Zielbildungsprozeß, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1,4, 39–65
- Naßmacher, K.-H. 1973: Funktionen politischen Personals in lokalen Vertretungskörperschaften (Kommunalparlamenten), in: ZParl, 4,4, 550–566
- Naßmacher, K.-H. 1977: Rückkoppelung zwischen Elite und Öffentlichkeit – Zum Demokratiepotehtial der „kommunalen Selbstverwaltung“, in: Kevenhörster, P., Hrsg. 1977, 128–155
- Naßmacher, K.-H. 1978: Prozesse finanzpolitischer Willensbildung, in: Borgerding, A.: Kommunale Politik. Rahmenbedingungen, Strukturen, Entscheidungsprozesse, Bonn, 428–456

- Naßmacher, H.; Naßmacher, K.-H. 1979: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen, Opladen
- Naßmacher, K.-H. 1981: Empirische Dimensionen einer kommunalen Verfassungsreform, in: Thränhardt, D.; Uppendahl, H., Hrsg. 1981, 43–84
- Naßmacher, H. 1982: Renaissance der Kommunalpolitik. Analyse einer politischen und wissenschaftlichen Entwicklung der letzten fünfzehn Jahre, in: Politische Bildung, 15,3, 3–22
- Nie, N. H. u. a. <sup>2</sup>1975: Statistical Package for the Social Sciences, New York u. a.
- Nohlen, D. 1975: Das baden-württembergische Kommunalwahlsystem. Rechtliche Ausgestaltung und politische Wirkungen, in: Der Bürger im Staat, 25,1, 9–14
- Oberreuter, H. (Hrsg.) 1975: Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich, Hamburg
- Oberreuter, H. 1975: Institutionalisierung der Opposition? Opposition und Parlamentsreform, in: Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich, Hrsg.: Oberreuter, H., Hamburg 1975, 266–291 sowie 8–24, Einleitung des Sammelbandes
- Oswald, H. 1966: Die überschätzte Stadt, Freiburg
- Pappi, F. U. 1977: Sozialstruktur, gesellschaftliche Wertorientierung und Wahlabsicht: Ergebnisse eines Zeitvergleichs des deutschen Elektorats 1953 und 1976, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 18, H. 2/3, 1977, 195–229
- Pflaum, R. 1954: Die Vereine als Produkt und Gegengewicht sozialer Differenzierung, in: ders. und Würzbacher, G.: Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, Stuttgart 1954
- Politik und kommunale Selbstverwaltung 1984: Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, Stuttgart u. a.
- Preuss, U. 1966: Von der Arbeiterpartei zur Volkspartei, in: Die neue Gesellschaft, Jg. 13, H. 5, 1966, 371–385
- Preuß, D. 1981: Gruppenbildungen und innerparteiliche Demokratie. Am Beispiel der Hamburger CDU, Königstein/Ts. 1981
- Pumm, G. 1979: Kandidatenauswahl und innerparteiliche Demokratie in der Hamburger SPD, Frankfurt/M./Las Vegas
- Püttner, G. 1976: Einleitung, in: Borchmann, M.; Vesper, E. 1976, 9–14
- Püttner, G., Hrsg. <sup>2</sup>1981: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin, New York
- Pütz, H. 1971: Die CDU. Entwicklung, Aufbau und Politik der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Bonn
- Radtke, G. D. 1976: Teilnahme an der Politik. Bestimmungsgründe der Bereitschaft zur politischen Partizipation, Leverkusen
- Rausch, H. 1977: Krise der Gemeinde – Krise der Demokratie, in: Rausch, H.; Stamm, Th., Hrsg. 1977, 234–244
- Rausch, H. 1980: Politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Rausch, H.; Stamm, Th., Hrsg. 1977: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, 3. veränd. Aufl., München
- Reichert, B. 1979: Das Spannungsverhältnis zwischen Bürgermeister und Gemeinderat, dargestellt am Beispiel des Informations- und Kontrollrechts des Gemeinderats in Baden-Württemberg, Speyer 1979, Bd. XXIII, Speyerer Arbeitshefte
- Reigrotzki, E. 1956: Soziale Verflechtungen in der Bundesrepublik, Tübingen
- Reuter, L.-R. 1976: Kommunalpolitik im Parteienvergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B34/1976

- Rinsche, G. 1981: Macht und Mandat. Parteiarbeit – Fraktionsarbeit, Widerspruch oder Konsens?, Recklinghausen
- Rodenstein, M. 1975: Konflikte zwischen Bund und Kommunen, in: Grauhan, R.-R., Hrsg. 1975, 310–325
- Rohe, K. 1979: Vom alten Revier zum heutigen Ruhrgebiet. Die Entwicklung einer regionalen politischen Gesellschaft im Spiegel der Wahlen, in: Politik und Gesellschaft im Ruhrgebiet, Hrsg.: Rohe, K.; Kühr, H., Königstein/Ts. 1979, 21–73
- Ronneberger, F.; Walchshöfer, J. 1975: Parteien als Kommunikationssystem, in: Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, Hrsg.: Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1975, 115–160
- Salzwedel, J. 1978: Status-quo-Analyse und Wertung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Berger, H. u. a. 1978, 85–115
- Savelsberg, J. 1979: Gemeindeautonomie – Versuch zur Klärung eines Konzeptes und seine Nützlichkeit für das Verständnis kommunaler Machtstrukturen, in: Köser, H., Hrsg. 1979, 200–235
- Seemann, K. 1974: Politische Planung in der parlamentarischen Opposition, Würzburg
- Seewald, O. 1978: Probleme der Optimierung des kommunalen Verfassungsrechts – dargestellt am Beispiel der niedersächsischen Kommunalverfassung, Köln
- Schäfer, F. 1967: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, Opladen
- Schäfer, R.; Volger, G. 1977: Kommunale Vertretungskörperschaften. Ein Literaturbericht, AfK, 26,1, 68–82
- Scharpf, F. W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz
- Scheuch, E. K.; Zehnpfennig, H. 1973: Skalierungsverfahren in der Sozialforschung, in: König, R., Hrsg.: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 3a, Stuttgart, 97–203
- Scheuner, U. 1973: Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: AfK, 12,1, 1–44
- Schlagenhauf, K. 1977: Sportvereine in der Bundesrepublik Deutschland, Teil I: Strukturelemente und Verhaltensdeterminanten im organisierten Freizeitbereich, Schorndorf 1977
- Schlagenhauf, U. 1981: Struktur- und Organisationsanalyse lokaler Freizeitvereine, Sankt Augustin
- Schleth, U. 1973: Parteifinzen. Eine Studie über Kosten und Finanzierung der Parteitätigkeit, zu deren politischer Problematik und zu den Möglichkeiten einer Reform, Meisenheim am Glan
- Schmith, C.; Freedman, A. 1972: Voluntary Associations, Cambridge/Mass.
- Schmitt, F. J. 1979: Der Rat der Gemeinde – Volksvertretung im Sinne des Art. 17?, in: Der Städtetag, Jg. 31, H. 3, 1979, 137–139
- Schmitz, M. 1975: Parteien als Partizipationssysteme, in: Gabriel, O. W. u. a. 1975, 161–234
- Schmitz, M. 1983: Partizipation in/durch Parteien, in: Gabriel, O. W., Hrsg. 1983, 173–239
- Schmollinger, H. W. 1974: Abhängig Beschäftigte in Parteien der Bundesrepublik: Einflußmöglichkeiten von Arbeitern, Angestellten und Beamten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 5, H. 1, 1974, 58–90
- Schmollinger, H. W.; Stöss 1976: Sozialstruktur und Parteiensystem, in: Das Parteiensystem der Bundesrepublik, Hrsg.: Staritz, D., Opladen 1976, 92ff
- Schneider, H. 1979: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen
- Schneider, H.-P. 1981: Parlamentsreform seit 1969, Eine Erwiderung auf Peter Scholz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 12, H. 4, 589–590
- Scholler, H. 1981: Die Gemeinde als Gesetzgeber, in: Püttner, G., Hrsg. 1981, 165–175

- Scholz, P. 1981: Parlamentsreform seit 1969, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 12, H. 2, 1981, 273–286
- Schönbohm, W. 1979: *CDU – Portrait einer Partei*, München
- Schönfelder, H. 1979: *Rat und Verwaltung im kommunalen Spannungsfeld*, Köln u. a.
- Schröder, M. 1979: *Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts. Zur Übertragbarkeit parlamentsrechtlicher Grundsätze auf Selbstverwaltungsorgane, insbesondere in der Kommunal- und Hochschulverwaltung*, Baden-Baden
- Schrötter, G., Frfr. von 1969: *Kommunaler Pluralismus und Führungsprozeß. Untersuchung an zwei städtebaulichen Projekten einer Großstadt*, Stuttgart
- Schuchard-Fischer, Chr. u. a. 1982: *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*, 2. verb. Aufl., Berlin
- Schwarz, G. P.; Gabriel, O. W. 1982: *Kommunalpolitik und Politikverflechtung. Zentralisierungstendenzen versus kommunale Autonomie*, in: *Politische Bildung*, 15,3, 23–43
- Schweitzer, C.-Ch. 1979: *Der Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik*, Opladen
- Siewert, H.-J. 1977: *Verein und Kommunalpolitik*, in: *KZfSS*, 29,3, 487–510
- Siewert, H.-J. 1978: *Der Verein. Zur lokalpolitischen und sozialen Funktion der Vereine in der Gemeinde*, in: Wehling, H.-G., Hrsg.: *Dorfpolitik. Fachwissenschaftliche Analysen und didaktische Hilfen*, Opladen, 65–83
- Siewert, H.-J. 1978: *Vereine und lokale Politik*, in: *Demokratische Gemeinde*, Jg. 30, H. 8, 1978, 633–636
- Siewert, H.-J. 1979: *Lokale Elitesysteme*, Königstein/Ts.
- Siewert, H.-J. 1982: *Stand der Forschung*, in: Siewert, H.-J.; Schmals, K. M., 1982, 5–35
- Siewert, H.-J.; Schmals, K. M., Hrsg. 1982: *Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen*, München
- Sigulla, A. 1962: *Die Abgeordneten der hessischen Kreistage*, Offenbach
- Sills, D. L. 1968: *Voluntary Associations, Sociological Aspects*, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 16, 168, 362–379
- Simon, K. 1976: *Der Einfluß von Gruppenzugehörigkeiten auf politisches Verhalten*, in: *Kommunales Wahlverhalten*, Hrsg.: Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1976, 59–114
- Simon, K. 1978: *Zur Theorie politischen Verhaltens*, in: Gabriel, O. W., Hrsg.: *Grundkurs Politische Theorie*, Köln, 63–108
- Simon, K. 1979: *Zur Funktionsfähigkeit der lokalen Parteiorganisation: Lokale Parteiaktivität und Sozialstruktur als Faktoren der Wahlentscheidung*, in: Kühr, H., Hrsg. 1979, 234–278
- Simon, K. 1982: *Lokale Partei und lokaler Verein. Eine empirische Analyse in Großstädten des Ruhrgebiets*, in: Kühr, H.; Simon, K. 1982, Melle, 219–348
- Simon, K. 1983: *Lokale Vereine – Schule der Demokratie? Zum Einfluß lokaler Freizeitvereinigungen auf die politische Beteiligung der Bürger in der Gemeinde*, in: Gabriel, O. W., Hrsg. 1983, 241–269
- Staat und Gemeinde 1980: *Staat und Gemeinde. Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung*, Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften, Köln, Stuttgart u. a.
- Stadtler, K. 1980: *Die Datenanalyse in der empirischen Forschung. Planung, Programme, Praxis*, München
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 1978: *Statistisches Jahrbuch der deutschen Gemeinden 1978*, Stuttgart/Mainz
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 1981: *Statistisches Jahrbuch der deutschen Gemeinden 1981*, Stuttgart u. a.

- Stammen, Th. 1977: Die Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland nach 1945, in: Rausch, H.; Stammen, Th., Hrsg. 1977, 10–32
- Stammen, Th. 1976: Vergleichende Regierungslehre. Beiträge zur theoretischen Grundlegung und exemplarische Einzelstudien, Darmstadt
- Steffani, W. 1976: Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag – ein Vergleich, in: Stammen, Th., Hrsg. 1976, 196–222
- Steffani, W. 1981: Warum die Bezeichnung „kleine Parlamentsreform 1969“?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 12, H. 4, 1981, 591–593
- Steinberg, W. 1980: Der Ratsherr und seine Fraktion, in: Kommunalpolitische Blätter, Jg. 32, H. 4, 1980, 333–335
- Sternberger, D. 1956: Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition. Eine Studie zum Problem der Gewaltenteilung, in: ebd. 66–87
- Thaysen, U. 1972: Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen
- Thaysen, U. 1976: Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten, Fakten, Urteile im Grundriß, Opladen
- Thieme, W. 1972: Vom Nutzen kleinerer Gemeinden, in: AfK, 11,2, 358–364
- Thränhardt, D. 1977: Die Abhängigkeit der Gemeinden von Bund und Ländern und die kommunale Demokratie, in: Rausch, H.; Stammen, Th., Hrsg. 1977, 89–115
- Thränhardt, D. 1981: Zehn Thesen zur Reform der Kommunalverfassung, in: Thränhardt, D.; Uppendahl, H., Hrsg. 1981, 35–42
- Thränhardt, D.; Uppendahl, H., Hrsg. 1981: Alternativen lokaler Demokratie. Kommunalverfassung als praktisches Problem, Königstein/Ts.
- Tillmann, B. 1976: Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: Frey, R., Hrsg. 1976, 66–96
- Trachternach, Th. 1974: Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg
- Tréanton, J.-R. 1960: Le concept de carrière, in: *Révue française de sociologie*, H. 1, 1960, 73–80
- Troitzsch, K. 1974: Sozialstruktur und Wählerverhalten, Meisenheim a. Gl.
- Troitzsch, K. 1980: Mitgliederstrukturen der Bundestagsparteien, in: *Handbuch des deutschen Parteiensystems*, Hrsg.: Kaack, H.; Roth, R., Bd. 1, Opladen 1980, 81–100
- Überla, K. 1971: *Faktorenanalyse*, Berlin/Heidelberg/New York
- Ule, C. H. 1965: Gerichtliche Kontrolle, in: Morstein-Marx, F., Hrsg. 1965, 433–455
- Veen, H.-J. 1976: Opposition im Bundestag. Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU/CSU-Fraktion in der 6. Legislaturperiode, Bonn
- Verba, S. 1965: Conclusion: Comparative Political Culture, in: Pye, L. W.; Verba, S., Hrsg.: *Political Culture and Political Development*, Princeton, 512–560
- Verba, S. 1980: On Revisiting the Civic Culture. A Personal Postscript, in: Almond, G. A.; Verba, S., Hrsg. 1980, 394–410
- Verba, S.; Nie, N. H. 1972: *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York
- Vetterlein, Th. G. 1970: Parlamentarische Willensbildung auf Kommunalebene. Krise und Reform eines Verfassungsorgans, in: *ZParl*, 6,4, 531–548
- Vetterlein, Th.-G. 1974: Der Rat muß stärker werden. Funktion des Fraktionsassistenten im Kommunalbereich, in: *Kommunalpolitische Blätter*, Jg. 26, H. 1, 1974, 27–29
- Vetterlein, Th.-G. 1976: Parlamentarische Willensbildung auf Kommunalebene, Krise und Reform eines Verfassungsorgans, in: *ZParl*, 4, 531–548
- Wagener, F. 1969: *Neubau der Verwaltung*, Berlin

- Weber, H.-G. 1976: Das kommunale Mandat im politischen Entscheidungsprozeß, in: Frey, R., Hrsg.: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Festschrift für Oberkreisdirektor Dr. Lothar Voit, Köln, 229-239
- Wehling, H.-G. 1975: Einleitung, in: Wehling, H.-G., Hrsg.: Kommunalpolitik, Hamburg, 7-11
- Wehling, H.-G. 1976: Zum Stand der Änderungen in den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik, in: ZParl, 7,4, 460-471
- Wehling, H.-G. 1982: Strukturen kommunalpolitischer Willensbildung, in: Politische Bildung, 15,3, 44-67
- Wehling, H.-G. 1984: Der Bürgermeister und ‚sein‘ Rat. Kommunalpolitik in der Bundesrepublik im Vergleich, in: Politische Studien, 35,1, 27-36
- Wildenmann, R. 1954: Partei und Fraktion. Ein Beitrag zur Analyse der politischen Willensbildung und des Parteiensystems in der Bundesrepublik, Meisenheim a. Gl.
- Wimmer, R. 1974: Plädoyer für ein kommunales Fraktionsrecht. Praktische Vorschläge wider das imperative Mandat, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 80, 1974, 502-505
- Wollmann, H. 1975: Der Altstadtsanierung erster Teil als Cityerweiterungsplanung – der Fall Heidelberg, in: Grauhan, R. R., Hrsg. 1975, 221-272
- Wurzel, G. 1975: Gemeinderat als Parlament? Eine rechtsvergleichende Studie über die Volksvertretung im kommunalen und staatlichen Bereich, Würzburg
- Zauzisch, M.-Ch. 1976: Parteien im Wandel. Von der Weltanschauungspartei zur Volkspartei, München
- Zender, M. 1982: Die Minderheitsfraktion in der großstädtischen Vertretungskörperschaft. Eine Struktur- und Einstellungsanalyse in nordrhein-westfälischen Großstädten, Diss. phil., Trier
- Ziebill, O. 1972: Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, 2. erw. und neu bearb. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Zoll, R. 1974: Wertheim III. Kommunalpolitik und Machtstruktur, München
- Zuleeg, M. 1981: Die Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften, in: Püttner, G., Hrsg. 1981, 145-164